



LA VALUTAZIONE EX-POST DEI PROGETTI DI INTERVENTO NELLE TOSSICODIPENDENZE

Giovanni Serpelloni ¹⁾, Elisabetta Simeoni ²⁾

1. Dipartimento delle Dipendenze - Azienda ULSS 20 Verona

2. UPM (Unità di Project Management) - Dipartimento delle Dipendenze - Azienda ULSS 20 Verona

INTRODUZIONE

La valutazione ex-post dei progetti di intervento spesso assume più un significato di atto formale che sostanziale e questo è dovuto al fatto che risulta difficile poter comprendere esattamente la portata dei risultati esposti nel rapporto finale non avendo a disposizione dei chiari punti di riferimento e cioè dei risultati attesi predefiniti nel progetto iniziale.

La valutazione di un progetto concluso deve quindi poter contare fin dall'inizio della stesura del progetto stesso su una struttura progettuale e una gestione del progetto, soprattutto per quanto riguarda le attività di rilevamento ed elaborazione dati, che consenta poi di poter valutare correttamente i risultati raggiunti al termine del progetto stesso.

Le attività di valutazione di un progetto di intervento presentano tre momenti fondamentali nel corso della vita del progetto stesso:

1. la valutazione ex-ante: dove viene verificata l'esistenza di prerequisiti quali l'utilità, l'efficacia, l'innocuità, la qualità, la fattibilità, la verificabilità e l'economicità, ecc.;
2. la valutazione in progress: cioè il controllo di gestione, la verifica dei risultati intermedi per poter attuare gli opportuni correttivi;
3. la valutazione ex-post e cioè la verifica dei risultati finali.

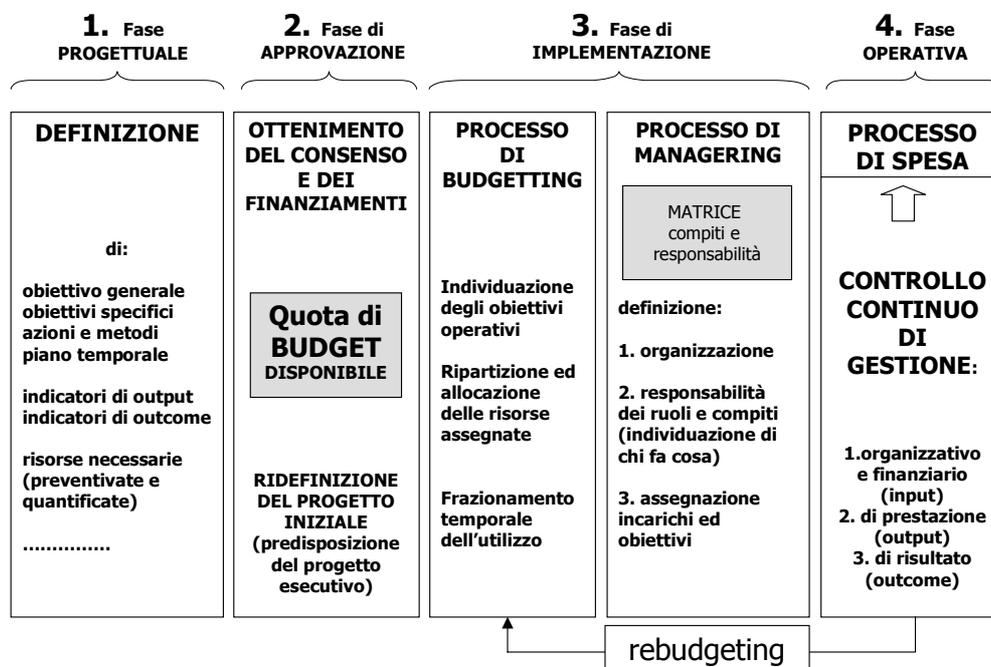
Il momento più importante di questi tre aspetti della valutazione è certamente la valutazione in progress che dovrebbe essere "just in time" per attuare un costante ed efficace controllo di gestione, in quanto è il momento in cui vi è ancora la possibilità di introdurre correttivi per raggiungere gli obiettivi prefissati.

La valutazione ex-ante assume invece un significato più di selezione finalizzata alla prevenzione degli sprechi e all'incentivazione dei progetti di qualità.

La valutazione ex-post assume quindi un significato "a consuntivo" che spesso risulta essere un "chiudere la stalla dopo la fuga dei buoi".

È utile ricordare le fasi di sviluppo di un progetto al fine di meglio comprendere dove la valutazione in progress ed ex-post vanno ad inserirsi e quale utilità abbiano effettivamente tenendo conto che il progetto è ormai concluso ed i termini temporali sono scaduti.

Fig. 1: Fasi di sviluppo di un progetto



DEFINIZIONE

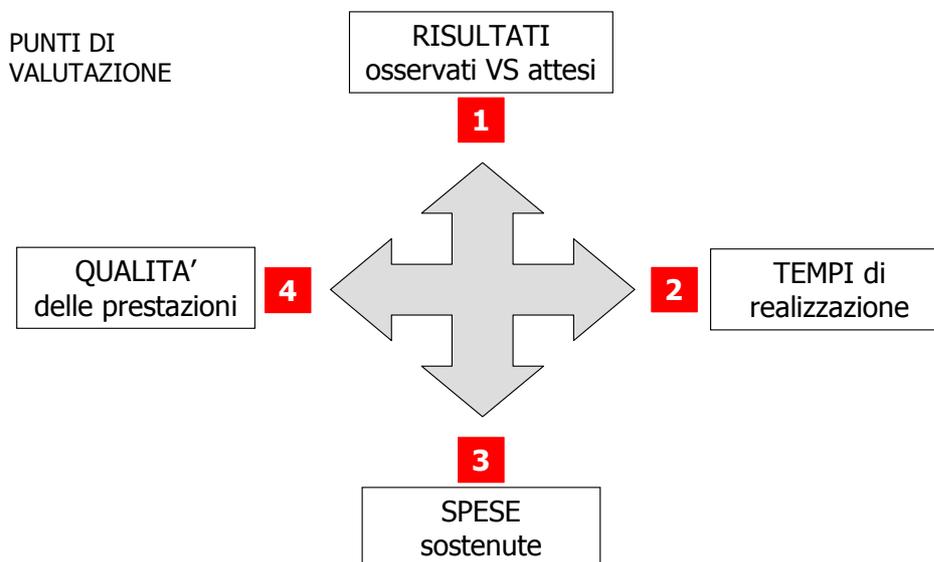
Con in termine “valutazione ex-post” di un progetto di intervento si deve intendere l’insieme delle attività analitiche ed interpretative volte ad esprimere un giudizio di valore sui risultati raggiunti da un intervento sulla base di un precedente progetto, comparandoli con i risultati attesi e prefissati (obiettivi specifici predichiarati). Questo tipo di valutazione è finalizzata quindi a comprendere ed esplicitare anche la validità e la rappresentatività tecnico scientifica di tali risultati, evidenziando, con giudizi sintetici e pertinenti, le positività ed i limiti dei risultati raggiunti.

ASSI DELLA VALUTAZIONE

La valutazione ex-post dei risultati fonda la sua osservazione iniziale su quattro assi di valutazione contemporanea, tipici del Total Quality Management: i risultati osservati verso quelli attesi (scostamento), i tempi di realizzazione, i costi/spese sostenute, la qualità delle prestazioni erogate.



Fig. 2: I quattro assi di valutazione ex-post nel TQM



CRITERI DI VALUTAZIONE

La valutazione degli aspetti generali dei risultati presentati nel final report basa il proprio giudizio su quattro criteri principali:

1. Esistenza di coerenza e correlazione tra obiettivi specifici (indicatori-metodi-attività-risultati) predichiarati nel progetto e quelli successivamente presentati nel rapporto finale.
2. Grado di raggiungimento degli obiettivi predicati.
3. Coerenza e rilevanza economico/finanziaria tra preventivato e speso.
4. Credibilità/affidabilità generale (coerenza interna dei dati) delle informazioni contenute nel rapporto finale.

Tab. 1: Criteri e indicatori

| N. | CRITERIO | INDICATORE |
|----|--|---|
| 1 | Esistenza di coerenza e correlazione (pre-post) e tra obiettivi specifici - indicatori - metodi - attività - risultati | Giudizio motivato del valutatore |
| 2 | Grado di raggiungimento degli obiettivi predicati | % scostamento dai BLS |
| 3 | Coerenza e rilevanza economico/finanziaria | % di scostamento dal costo preventivato |
| 4 | Credibilità/affidabilità generale | Giudizio motivato del valutatore |

Il piano di valutazione ex-post quindi, deve prendere in considerazione degli aspetti specifici che diventano punti di valutazione contemporanea e sequenziale è che utilizzano come tecnica il confronto tra l'atteso e l'osservato, sulla base degli indicatori di output e di outcome preindicati, degli obiettivi valutati tramite i base line standard (BLS) predichiarati, i tempi di realizzazione, l'impegno finanziario e la qualità degli interventi.

Fig. 3: Piano di valutazione ex-post: aspetti specifici

| PUNTI DI VALUTAZIONE | | EX-ANTE (atteso) | EX-POST (osservato) | SCOSTAMENTO |
|----------------------|----------------------------------|---|---|--------------------|
| 1 | IND. OUTPUT OUTCOME | n. di indicatori dichiarati | n. di indicatori utilizzati | Δ e motivazioni |
| 2 | Obiettivo A OUTPUT OUTCOME | BASE LINE predichiarati | RISULTATO raggiunto | Δ e motivazioni |
| | Obiettivo B OUTPUT OUTCOME | BASE LINE predichiarati | RISULTATO raggiunto | Δ e motivazioni |
| 3 | TEMPI di realizzazione | Predichiarati (gantt di previsione). | Osservati (gantt consuntivo). | Δ e motivazioni |
| 4 | IMPEGNO FINANZIARIO | COSTI preventivati | SPESE sostenute | Δ e motivazioni |
| 5 | QUALITA' DEGLI INTERVENTI | N. di CRITERI DICHIARATI e "quality assurance" | N. di CRITERI RISPETTATI COSTUMER satisfaction | Δ e motivazioni |

FATTIBILITÀ DELLA VALUTAZIONE EX-POST

La valutazione dei risultati finali fonda la sua osservazione soprattutto tra lo scostamento rilevabile fra atteso e l'osservato. Pertanto, tale osservazione può esser fatta se il progetto iniziale e la conduzione delle attività per realizzare l'intervento erano state precedentemente strutturate con un piano di valutazione che permetta la valutazione degli obiettivi attesi quantificati e rappresentati tramite specifici indicatori, ma soprattutto se sono stati precedentemente definiti i BLS.

Al fine di chiarire alcuni aspetti di base ricordiamo che con il termine obiettivi specifici si devono intendere i risultati specifici attesi derivanti dalle azioni che si intendono intraprendere sulla popolazione target, mentre con il termine indicatore intendiamo una variabile numerica, validamente rappresentativa del risultato atteso, della situazione o del fenomeno che si vuole valutare, in grado di fornire informazioni utili per il decision making. Con il termine base line standard (BLS), si intende invece il valore minimo dell'indicatore a cui arrivare per considerare l'obiettivo raggiunto (il minimo dovuto).

La fattibilità quindi della valutazione ex-post dipende dalla presenza di:

1. Coerenza nella presentazione dei dati nel rapporto finale con il formato del progetto iniziale.
2. Predefinizione chiara nel progetto dei base line standard (BLS).

La fattibilità della valutazione risente quindi fortemente di questa coerenza che dovrà riguardare anche le modalità di misura predichiarate e utilizzate. Va quindi ribadito che un progetto con obiettivi specifici senza BLS non è valutabile nei risultati ex-post.



Fig. 4: Obiettivi specifici, indicatori correlati e strumenti di valutazione

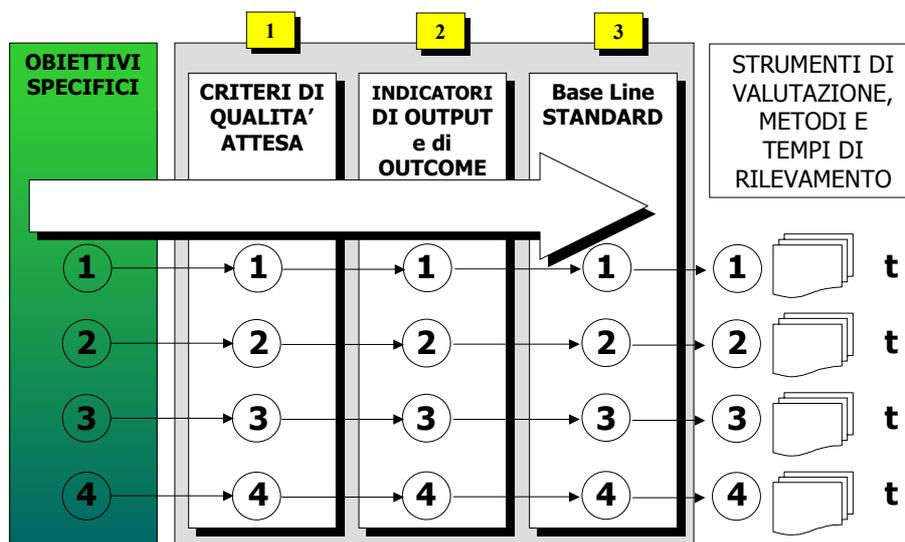


Fig. 5: Ambito di valutazione e piano temporale

SU RISULTATI E COSTI PREVENTIVATI

| AMBITO DI VALUTAZIONE | indicatori | strumenti | Piano temporale | | | | | | | | | | | | | | |
|-----------------------|-------------------------|--------------------|-----------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|--|--|--|--|
| | | | G | F | M | A | M | L | A | S | O | N | D | | | | |
| OUTPUT | Prestazioni - - | Sistema MFP | | | | | | | | | | | | | | | |
| OUTCOME | Risultati - - | CBE ASI | | | | | | | | | | | | | | | |
| COSTI | Spesa Budget residuo | SSH Budget control | | | | | | | | | | | | | | | |

The table uses a grid system where yellow diamonds represent data points for Output and Outcome, and purple circles represent data points for Costs. The grid is overlaid on a red background.

VALUTAZIONE DELL'OUTPUT E DELLA OUTCOME

Non intendiamo qui entrare nella definizione concettuale della valutazione dell'outcome nelle tossicodipendenze per la quale si rimanda all'articolo specifico contenuto in questo manuale. Vale però la pena ricordare, per finalità valutative, il diverso significato che assumono gli indicatori di output e di outcome.

Un progetto di intervento sulle persone tossicodipendenti deve poter essere valutato contemporaneamente e distintamente sulle prestazioni erogate dall'operatore (risultati intermedi) attraverso specifici indicatori di output e sui risultati finali nei termini di esiti sul cliente

(grado di salute aggiunta e grado di patologia evitata) attraverso specifici indicatori di outcome.

Vi è quindi la necessità di non confondere questi due livelli di valutazione in quanto gli indicatori di output riguardano la valutazione dell'efficienza e della capacità produttiva (attraverso il monitoraggio delle attività e delle azioni concrete svolte dagli operatori), mentre gli indicatori di outcome riguardano la valutazione dell'efficacia e quindi della reale utilità dell'intervento anche indipendentemente dalle prestazioni erogate.

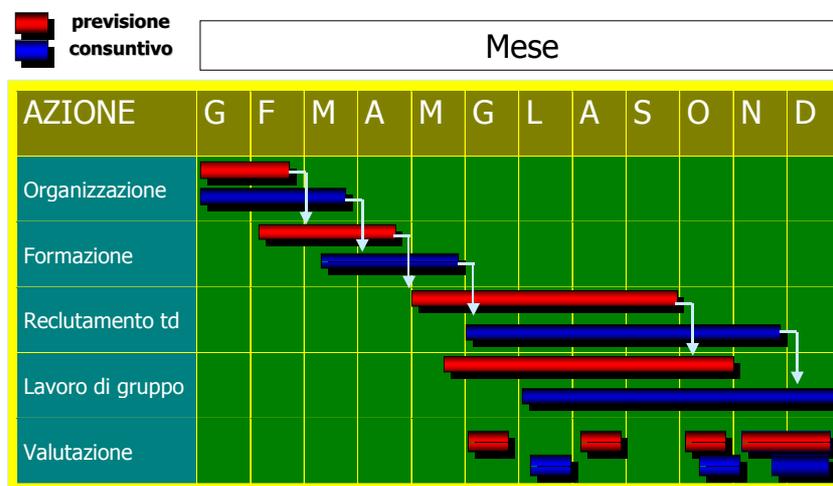
Risulta chiaro che un intervento sulla persona non può essere valutato esclusivamente attraverso il volume prestazionale erogato, ma deve poter essere valutato anche sui reali effetti relativamente al grado di salute aggiunta e al grado di patologia evitata.

VALUTAZIONE EX-POST DEI TEMPI DI REALIZZAZIONE

La valutazione dei tempi di realizzazione può essere agevolmente fatta se ex-ante è stato definito un diagramma di Gantt di previsione e successivamente è stato aggiornato ed alimentato dalle informazioni necessarie per comprendere il reale andamento dei lavori nel tempo.

La comparazione tra i tempi previsti e i tempi a consuntivo permetterà di comprendere non solo il rispetto della data di scadenza, ma anche il rispetto delle varie fasi che erano state preventivate per lo sviluppo del progetto.

Fig. 6: Il Gantt di previsione e consuntivo



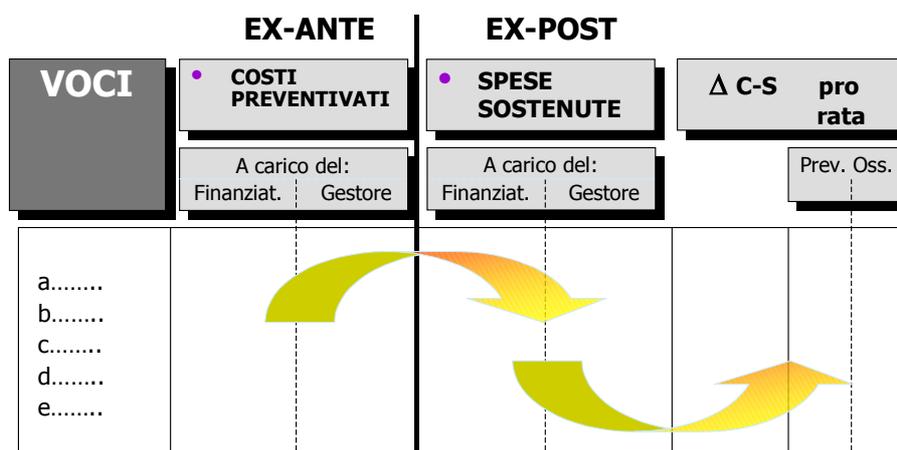
VALUTAZIONE DEL PIANO FINANZIARIO

La valutazione del piano finanziario dovrà prevedere il confronto fra il preventivato e il consuntivo. A questo proposito è molto importante che l'articolazione schematica dei costi evidenziata ex-ante sia coerente con le spese realmente sostenute e rappresentata a consuntivo.

La valutazione degli scostamenti sarà quindi molto agevole potendo valutare anche in maniera differenziata i costi preventivati e le spese sostenute in maniera differenziata tra l'ente finanziatore e l'ente gestore.



Fig. 7: Comparazione costi preventivati e spese sostenute



L'ETICA DELLA VALUTAZIONE

L'etica della valutazione è un argomento particolarmente difficile e poco trattato, in quanto le regole di comportamento non riguardano solo il valutatore ma anche i cosiddetti stakeholders cioè tutti coloro che hanno interessi che in qualche modo impattano con il progetto. Gli stakeholders possono essere: gli sponsor, il committente, il finanziatore, chi ha la competenza istituzionale della programmazione degli interventi, ecc..

Nel nostro caso l'Amministrazione Regionale di solito rappresenta l'insieme di tutte queste entità ed ha in più un particolare interesse a valutare i progetti che verranno poi affidati ad enti ed organizzazioni del pubblico (Aziende Pubbliche) o del privato sociale accreditato (Comunità Terapeutiche, Associazioni del Volontariato, ecc). Altri tipi di stakeholders che possono in qualche modo fare pressioni sul valutatore, possono essere i politici e gli amministratori locali nel luogo in cui il progetto esercita la propria sfera di azione, e che potrebbero avere un interesse strumentale (finalizzato esclusivamente all'ottenimento o mantenimento di un consenso elettorale) a promuovere o ostacolare il progetto indipendentemente dai risultati ottenuti o dall'utilità reale per le persone tossicodipendenti.

I valori, le consuetudini, le regole ed i comportamenti di questi possono essere molto diversi ed a volte in conflitto tra loro. Quello che determina la base etica della valutazione sono comunque i valori che l'organizzazione committente, nel nostro caso l'organizzazione del sistema socio-sanitario regionale, riconosce come propri valori da promuovere e tutelare.

Relativamente all'etica dei valutatori, molti riferimenti possono essere trovati nei codici deontologici professionali (medici, psicologi, assistenti sociali, avvocati, infermieri, ecc.) che indirettamente regolamentano i comportamenti professionali e che possono essere applicati all'ambito della valutazione degli interventi e dei progetti che propongono attività sulla persona.

Il valutatore può essere sottoposto a delle possibili "tentazioni" che possono in qualche modo scontrarsi con un'etica professionale e generale.

La tabella successiva riporta in sintesi tali principali situazioni a cui il valutatore può essere sottoposto e che è utile comunque conoscere al fine di prevenirle.

Tab. 2: Situazioni inadeguate che possono riguardare il valutatore

| N. | SITUAZIONE INADEGUATA |
|----|---|
| 1 | Compiacere gli interessi dello sponsor o dell'organizzazione che lo ha contrattualizzato, assecondando le aspettative di valutazione negativa o positiva che sia. |
| 2 | Fare un uso improprio del rapporto di valutazione divulgandolo in ambiti diversi da quelli richiesti dal committente. |
| 3 | Diffondere informazioni all'esterno dello staff di valutazione relativamente ai giudizi formulati con finalità di "auto-accreditamento". |
| 4 | Intrattenere rapporti con il valutato al fine di ottenerne privilegi (economici o di altro tipo) in cambio di una valutazione positiva. |
| 5 | Accettare un compito irrealizzabile o per il quale non si è preparati. |
| 6 | Accettare istruzioni orali in contrasto con i termini di riferimento formali e scritti (in coerenza dei mandati formali ed informali). |
| 7 | Manipolare le informazioni per coprire "a fin di bene" delle deficienze nel progetto. |
| 8 | Non essere oggettivo nelle valutazioni ed utilizzare come criterio per la formulazione del giudizio l'opinione e non l'evidenza. |
| 9 | Valutare il progetto in modo non corretto per favorire giochi di lobby. |
| 10 | Formulare giudizi in contrasto con la propria etica professionale e personale. |

Da V. Masoni 1997 (Monitoraggio e valutazione dei progetti - Franco Angeli) modificato da G. Serpelloni 2001

Riportiamo di seguito un brano sugli interessi delle parti progettuali ed interesse pubblico del codice dell'American Evaluation Association (AEA):

"I valutatori devono mantenere l'equilibrio fra le necessità del cliente e le altre necessità. I valutatori hanno necessariamente una relazione speciale con il loro cliente, il quale finanzia la spesa della valutazione. Questa relazione obbliga i valutatori a fare ogni sforzo per soddisfare i legittimi interessi del cliente ogni qualvolta ciò sia realizzabile ed appropriato. Tuttavia, la relazione può porre i valutatori in difficili dilemmi allorché gli interessi dei clienti sono in conflitto con quelli di altri, o avversi ai requisiti di ricerca sistematica, competenza, onestà, rispetto per le persone. In questi casi, i valutatori dovrebbero identificare esplicitamente queste contraddizioni e discuterle con il cliente e con le altre parti interessate per risolverli o per decidere se continuare qualora rimangano irrisolte e, in caso affermativo, stimare quanto esse incidano sull'esito della valutazione.

I valutatori hanno l'obbligo di tenere conto dell'interesse pubblico.

Ciò è particolarmente importante quando la valutazione è finanziata da fondi pubblici. Ma seri danni potenziali al bene comune non devono essere ignorati in nessuna valutazione".

Come anticipato, anche gli stakeholders possono essere coinvolti in questioni di eticità. Il coinvolgimento degli stakeholders nel processo di valutazione può risultare estremamente importante ed acquista una rilevanza strategica soprattutto per quanto riguarda le amministrazioni regionali ed aziendali dove logiche, pressioni politiche e giochi di lobby possono condizionare fortemente lo staff di valutazione se non addirittura pilotarlo verso giudizi totalmente finalizzati ed asserviti a logiche tutt'altro che trasparenti e di pubblica utilità.

L'etica quindi riguarda anche lo "sponsor"/"finanziatore", il quale spesso si trova in difetto per scarsa cognizione dei limiti tecnici della valutazione ma, anche per trasgressioni volontarie alle regole dell'etica, consistenti generalmente in: situazioni inadeguate che possono riguardare gli stakeholders.

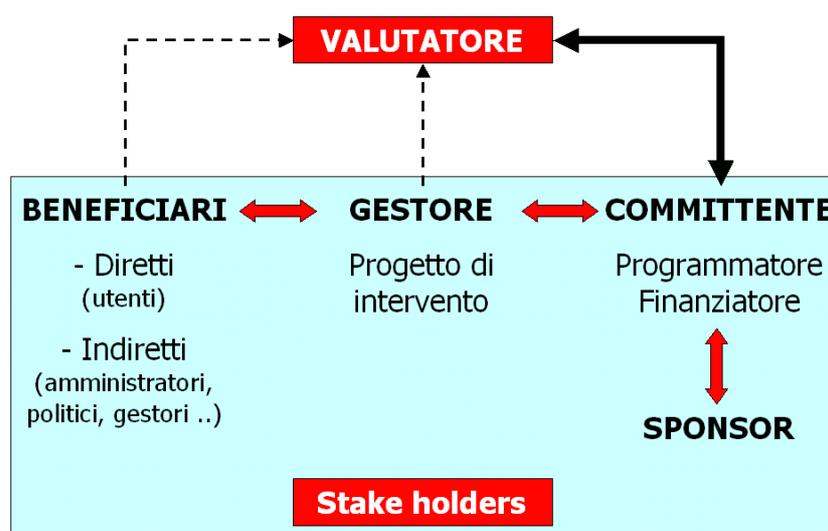


Tab. 3: Situazioni inadeguate che possono riguardare gli stakeholders

| N. | SITUAZIONE INADEGUATA |
|----|---|
| 1 | Esigere delle prestazioni realizzabili solo mediante sotterfugi, dichiarazioni non veritiere, o il silenzio su punti sfavorevoli o non graditi, incoerenti con le aspettative e le politiche dello sponsor. |
| 2 | Chiedere rapporti puramente ritualistici, per soddisfare le apparenze o un'obbligazione. |
| 3 | "chiedere l'impossibile" nei termini di riferimento. |
| 4 | Censurare le parti scomode dei rapporti, così che dei giudizi addomesticati compaiono sotto il nome del valutatore. |
| 5 | Ostacolare di fatto lo svolgimento della valutazione, frazionando dati e notizie o limitando il sostegno allo staff nei confronti delle interfacce. |
| 6 | Utilizzare la valutazione a scopo di "verifica ispettiva" e strumento di pressione negativa nei confronti dei proponenti i progetti (pubbliche amministrazioni o enti ed organizzazioni del privato sociale accreditato) "non graditi" anche se tecnicamente preparati. |

Sia il Valutatore che il Committente (stakeholders o altro) devono avere come finalità principali quelle di perseguire soprattutto l'efficienza nell'uso delle risorse, l'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi, l'economia nelle scelte delle migliori alternative e varianti e la trasparenza delle decisioni. È auspicabile quindi una crescente consapevolezza dei ruoli propri a ciascuna delle parti interessate e l'astensione da comportamenti impropri come quelli sopra descritti.

Fig. 8: Rapporti tra valutatore e stakeholders



CONCLUSIONI

La valutazione ex-post alla luce di quanto qui riportato assume vari significati ma deve comunque essere considerata un atto finale di un processo continuo di valutazione che dovrebbe accompagnare tutta la durata delle attività.

Il ritorno informativo al proponente il progetto, delle risultanze della valutazione, è da considerarsi dovuto e necessario in ogni caso. Tale ritorno però non potrà essere un semplicistico giudizio ma dovrà sempre essere accompagnato, sia esso positivo ma tanto più se negativo, da motivazioni sostenenti tale valutazione in modo tale da fornire una analisi dei problemi che il proponente il progetto possa utilizzare in futuro per migliorare la sua performance o continuare ad essere motivato nelle sue attività.

BIBLIOGRAFIA

- Adler, Hans A., *Economic Appraisal of Transport Projects*, Johns Hopkins, Baltimora, 1987
- Auditor General Of Canada, *Internal Auditing in a Changing Management Culture*, Ottawa, 1992
- Berg, Bruce L., *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*, Allyn & Bacon, Boston, 1995
- Bovina, Livia, *I focus group*, Rassegna Italiana di valutazione (ipertestuale), Istituto Regionale di Ricerche Economiche e Sociali, Perugia, 1996
- Cleland, David I. & King, William R. (a cura di), *Project Management Hand book*, Van Nostrand Reinhold Co., New York, 1983
- Croce G., *Dalla descrizione alla valutazione*, CNEL, II conferenza nazionale sulla misurazione dell'azione amministrativa, Roma.
- EMCDDA. *Guidelines for the evaluation for drug prevention: a manual for programme-planners and evaluators*. 1998
- Ishikawa K., *What is Total Quality Control*, ASQC Quality Press, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1985 (Guida al controllo di qualità, Franco Angeli, 1996)
- Massoni V. *Monitoraggio e valutazione dei progetti nelle organizzazioni pubbliche e private*. Franco Angeli – 1997
- Shadish W.R., Newman D., Scheider M.A., Wye C., (a cura di), *Guidino Principles for Evaluators*, 1995
- V. Massoni. *Monitoraggio e valutazione dei progetti nelle organizzazioni pubbliche e private*. Franco Angeli - 1997
- Valadez j., Bamberger M., (a cura di), *Monitoruing and evaluating Social Programs in Developing Countries*, Banca Mondiale, Washington, 1994