

Politiche sociali. I process produced data: una fonte da riattivare

Luigi Mauri

RPS

L'articolo tratta dell'importanza dei process produced data nell'ambito delle sistematizzazioni informative per i livelli di governo (in specie regionali), ovvero dell'opportunità di coniugare sinergicamente i debiti informativi per la programmazione sociale con i debiti informativi per finalità amministrative. Due assunti fondamentali sono alla base di questa impostazione: la modalità di rilevazione censuaria e la scelta dell'unità organizzativa di erogazione dei servizi (e non il singolo utente) come unità di osservazione elementare. Il saggio vuole anche argomentare circa la scelta strategica dell'unità di offerta di

servizio come unità di osservazione elementare per l'attivazione di flussi informativi affidabili e circa la corretta collocazione e valorizzazione degli strumenti informativi e di raccolta dati sul singolo utente per il case management. Lo sviluppo di sistemi informativi sociali fondati su flussi informativi da process produced data permette inoltre l'assolvimento di una pluralità di debiti informativi, definiti e definibili anche a livelli territoriali differenziati, compreso il livello centrale nazionale, con un indubbio vantaggio anche per la comparabilità transregionale dei dati, oltre che per una ricostruzione nazionale di dati altrimenti incomparabili.

1. Complessità del sistema di policy e decision-making

Al termine «complessità» si riconducono in forma sintetica i tratti distintivi delle attuali materie di policy, che si presentano al decisore politico – rispetto al passato – sempre più eterogenee, interdipendenti, renitenti agli interventi, dense dal punto di vista cognitivo, esigenti e rischiose. La natura complessa delle relazioni che intercorrono tra mutamento macro e aggiustamenti prodotti nella dimensione micro determina, per le politiche pubbliche, un campo d'azione fortemente dinamico e a basso tasso di prevedibilità che richiede strategie di analisi, processo decisionale e implementazione capaci di garantire «assorbimento intelligente di complessità e cura sistematica delle proprie esternalità e deficienze», anche tramite «l'adozione sistematica di sape-

ri tecnico-scientifici e di metodi di valutazione» (Donolo, 2006). L'offerta di beni pubblici è dunque progressivamente chiamata ad incorporare complessità, a partire da una coerente sofisticazione dell'attività di planning che miri a rispondere in modo pertinente a nuove domande e sfide inedite, in un contesto di trasformazione che non interessa solo i fatti sociali ma che investe anche gli assetti strutturali dei sistemi politici.

Ha scritto bene Tognoni (2007) sulle pagine di questa rivista che viviamo un «tempo di passaggio di consegne e di paradigmi» nel quale la riorganizzazione territoriale delle politiche socio-sanitarie, la ripartizione multilivello di responsabilità di programmazione, erogazione e valutazione, il coinvolgimento crescente di attori della società civile e del non pubblico (Barberis e Kazepov, 2008), la conseguente variabilità delle condizioni regolative, la moltiplicazione delle figure organizzative, dei campi di competenza, dei linguaggi, producono il *consolidarsi di diversi sotto-sistemi di policy al cui interno aumenta l'instabilità delle aggregazioni*, l'imprevedibilità degli attori, la difficoltà nella rappresentanza degli interessi (Palumbo, 2002).

Questo quadro di «nuove consegne», non da oggi, ha introdotto nella relazione presunta lineare di *conoscenza-decisione-azione* del paradigma classico la dimensione interattiva tra livelli di conoscenza e di decisione (sul piano degli agenti del processo) e ha scardinato i tradizionali rapporti di definizione/descrizione dei fenomeni, delle informazioni che si considerano di maggiore rilevanza e dell'insieme delle prove da produrre (sul piano delle risorse informative). In questa rinnovata prospettiva gnoseologica i saperi tecnico-scientifici di supporto alla programmazione aderiscono alla trasformazione del contesto incorporando l'attenzione al pluralismo delle soggettività coinvolte, alla differenziazione degli obiettivi, alle dinamiche di conflitto e di consenso degli interessi per la produzione di conoscenza sociale a fini decisionali. Vanno altresì considerati gli elementi in termini di complicazione della domanda informativa, della necessità di economicità, di accessibilità, di tempestività e di ripartizione coerente tra tutti gli attori coinvolti dei ruoli di debitori/fornitori e di creditori/utilizzatori delle informazioni (Mauri, 2005).

Ma andiamo per gradi. Il tentativo di formalizzare un modello descrittivo di decision-making pertinente alle nuove articolazioni del sistema e proiettato oltre i tratti rigidamente prescrittivi del paradigma razionalista (Gulick e Urwick, 1937; Elster, 1991), di quello incrementalista (Lindblom, 1974) e di quello eccessivamente irrazionalista

del *garbage can* di Cohen, March e Olsen (1972), sembra configurarsi nella proposta per «sottosistemi di policy» che Howlett e Ramesh (1995) riprendono dall'elaborazione sviluppata da Smith (1994), sulla scorta della nozione di «decision-making multipli» di Braybrooke e Lindbom (1963), sistematizzata nei lavori di John Forester (1989). Questo modello, che richiamiamo sommariamente nel contesto di questo contributo per introdurre il tema delle risorse informative e delle dinamiche di trattamento dei problemi, parte da un approccio fortemente *context based* che classifica per tipologie di stile decisionale le logiche di decision-making sulla base della variabilità delle caratteristiche dei contesti istituzionali. Il paniere di fattori che il modello di Forester contempla si compone delle caratteristiche dei *decision-maker/agenti* (il loro numero), dell'*ambiente* in cui la decisione si sviluppa (la struttura organizzativa, il suo grado di porosità verso l'esterno, le condizioni regolative delle relazioni, ecc.), del *problema* (il suo grado di ambiguità, il contrasto interpretativo che genera, ecc.), delle *informazioni* (la loro organicità, attendibilità, tempestività, esaustività, ecc.), del *tempo* (il volume di disponibilità, la sua regolazione artificiale, ecc.). Il modello di Smith aggrega le variabili esaminando i fattori «decision-maker» e «ambiente» in relazione alla *complessità* (alta-bassa) del *sottosistema di policy* e i fattori «problema», «informazione», «tempo» in relazione alla *stringenza dei vincoli* (alta-bassa) imposti ai policy-maker. La complessità del sottosistema di policy influenza le chance di raggiungimento di un grado di accordo o conflitto circa un'opzione all'interno del sottosistema e contestualmente il processo decisionale è soggetto a vincoli causati da deficit informativi o di tempo e dall'insieme di difficoltà nel trattamento dei problemi. Dall'incrocio delle due dimensioni emergono quattro condizioni tipologiche di contesto istituzionale cui corrispondono quattro stili di decisione fondamentali:

- ♦ l'*aggiustamento incrementale* di soluzioni (quando i sottosistemi sono complessi e i vincoli per i decisori stringenti);
- ♦ la *ricerca razionale* di cambiamenti ottimali (quando il sottoinsieme di policy è semplice e i vincoli non severi);
- ♦ la strategia di *aggiustamento ottimizzante* delle soluzioni (quando il sottoinsieme è complesso ma non sono stringenti i vincoli);
- ♦ la *tecnica di satisficing*¹ (quando a vincoli stringenti corrisponde un livello basso di complessità del sottosistema).

¹ L'espressione si riferisce al modello a razionalità limitata proposto da Simon (1985) dove le decisioni pubbliche non massimizzano i benefici rispetto ai costi

Tabella 1 - Stili decisionali fondamentali del modello basato sui sottoinsiemi di policy

		Complessità dei sottosistemi di policy	
		Alta	Bassa
Stringenza dei vincoli	Alta	Aggiustamento incrementale	Ricerca del <i>satisficing</i>
	Bassa	Aggiustamento ottimizzante	Ricerca razionale

Fonte: Smith, 1994, in Howlett e Ramesh, 1995.

Dato il quadro della complessificazione alta del campo delle politiche pubbliche sopra tratteggiato, la nostra attenzione si soffermerà in particolare sulle strategie che il modello definisce di *adattamento incrementale* e di *adattamento ottimizzante*, scelta che non serve tanto per riapprodare al noto attracco della proposta incrementalista di Lindblom o alla più convincente rada di mezzo del *mixed scanning* di Etzioni (1967), quanto, rimanendo a questo modello descrittivo, per riflettere nei paragrafi successivi sulla dimensione dei vincoli di sottosistema e in particolare sulla componente «informazione» (che come vedremo ha forti connessioni con le variabili di «tempo» e le condizioni di trattabilità del «problema»).

La domanda che guiderà alcune delle successive riflessioni sarà dunque quella relativa ai possibili orientamenti e accorgimenti circa le risorse informative utili ad allentare i vincoli che gravano sui decisori, per favorire processi di programmazione che tendano all'ottimizzazione della ricerca di soluzioni nella specificità del campo delle politiche sociali integrate nel contesto italiano.

2. La risorsa informazione e i vincoli di sistema

La produzione e la codifica di elementi precisi di conoscenza rimane indispensabile per l'attuazione di processi decisionali che consentano di «decidere» cose che possano davvero realizzarsi e non cose che non possono accadere. Serve dunque ai policy-maker, in via preliminare, porsi il problema circa l'insieme di metodologie, tecniche, strumenti

ma tendono almeno a *soddisfare* i criteri che i decisori si saranno dati per dirimere un problema.

che consentano loro, in modo ottimale, concretezza e chiarezza nella definizione delle materie di policy e l'individuazione esatta dei fatti e oggetti sociali che si presentino refrattari al cambiamento o che risultino impossibili da affrontare, a partire dal campo specifico di competenze, risorse, vincoli che fa loro capo. Raggiungere una più precisa, obiettiva e responsabile definizione del problema che si intende affrontare, nell'ottica della governance pluriattoriale sopra richiamata, significa inoltre procedere nella direzione di un preliminare accordo tra decisori circa, di volta in volta, la «struttura qualitativa del problema», «la valutazione delle conseguenze» di un fenomeno, la «definizione delle probabilità» di un fatto (Raiffa, 1968).

In definitiva, la «risorsa informazione» ha un valore d'acquisto e di impiego nella misura in cui può aumentare, per le sue potenzialità previsionali, il grado di fiducia degli attori nella anticipazione del futuro e in quanto possiede un carattere strumentale per dirimere le contese tra decisori circa la definizione dei problemi da cui prendono le mosse i processi di policy-making (Regonini, 2001).

Solo a partire da un'azione pertinente di *problem setting* condiviso (la variabile riguardante la trattabilità del «problema» nel modello di Smith) e di definizione tendenzialmente razionale dell'incrocio tra bisogni e risorse, la programmazione si può configurare come un processo di decisione ovvero di selezione, produzione delle priorità, indicazione e gerarchizzazione degli obiettivi da perseguire.

L'identificazione del problema è di norma quindi il risultato di un'attività analitica che ha per oggetto il contesto ed è volta a diagnosticare uno scarto o divario tra una performance desiderata e una reale (Anderson, 1978), tra questa e uno standard formalizzato in regolamenti; una situazione di rilevanza pubblica che nel giudizio degli attori non corrisponde a determinati parametri ottimali, una criticità inedita che tende a minacciare i termini di benessere e i valori condivisi da un gruppo sociale organizzato. La ricerca di una soluzione necessita allo stesso modo il rispetto di un procedimento euristico che si definisca con precisione e in termini di obiettivi: è solo all'interno di questo progetto finalizzato che si procede alla raccolta di dati pertinenti. In altri termini «il problem solving comporta l'individuazione di un percorso da uno stato iniziale ad uno auspicato, usando una domanda di ricerca» (Guvenir e Akman, 1992).

La pertinenza del dato, quale componente costitutiva elementare dell'informazione (Mauri, 2007), non determina la sua immediata «disponibilità» ad informare circa le alternative praticabili. I dati dovranno

no prima essere resi utili alla valutazione delle alternative e alla presa di decisione e solo allora ci si porrà il problema della definizione del criterio (o dell'insieme di criteri) che consentano la valutazione dell'alternativa migliore. In altri termini, un dato è una descrizione di oggetti o eventi la cui esistenza risulta indipendente dal suo coinvolgimento in un processo di comunicazione. Affinché un dato sia trasformato in informazione dovrà essere trasmesso, ricevuto e utilizzato e soprattutto orientato e orientabile a predefiniti obiettivi conoscitivi. I dati «per essere informativi devono essere concepiti come parte di un progetto esplicito, rispetto al quale procedere di volta in volta con una strategia che deve assomigliare più ad un procedimento di ricerca, che non all'implementazione rigidamente prevedibile di un piano esecutivo» (Tognoni, 2007): ovvero gli agenti della decisione sono chiamati a realizzare un processo dove i dati siano orientati alla programmazione e la possano concretamente sostenere, chiarendo preliminarmente tutti gli aspetti metodologici che consentano loro di individuare correttamente, ad esempio, i bisogni delle popolazioni e le domande delle utenze; di predisporre efficaci e mirati strumenti di pianificazione locale; di adottare adeguate forme di controllo e di valutazione delle attività; di connettere l'offerta dei servizi e delle prestazioni al mutamento sociale in atto.

Il ruolo dei dati al fine della programmazione, implementazione e valutazione delle policy è quello di dare visibilità a gruppi o sottogruppi di popolazione, mettere in evidenza la variabilità dei processi di comprensione, portare a puntuale definizione le risorse per la pianificazione, presentarsi come strumenti di formazione, suggerire direzioni di ricerca prospettica con ipotesi da testare contro la ripetitività delle descrizioni. L'utilizzo di dati, all'interno di una politica sistematica che interiorizzi nelle procedure ordinarie di planning la loro ineludibile rilevanza, accresce il potenziale informativo a disposizione dei decisori, quando non si limita al livello descrittivo ma attraverso il trattamento, l'elaborazione e l'interpretazione permette l'individuazione di tipologie, di correlazioni, di trend e di nessi causali tra fenomeni, all'interno di quel percorso di comunicazione che punta all'accrescimento delle competenze dei decisori e alle possibilità di un più rapido e oggettivo raggiungimento del consenso.

Nelle chiarificazioni di metodo rispetto alla domanda di informazioni che il policy-maker elabora, una riflessione essenziale riguarda la natura dei dati che con un maggior grado di efficacia ed efficienza possono rispondere ai bisogni informativi per la programmazione, senza

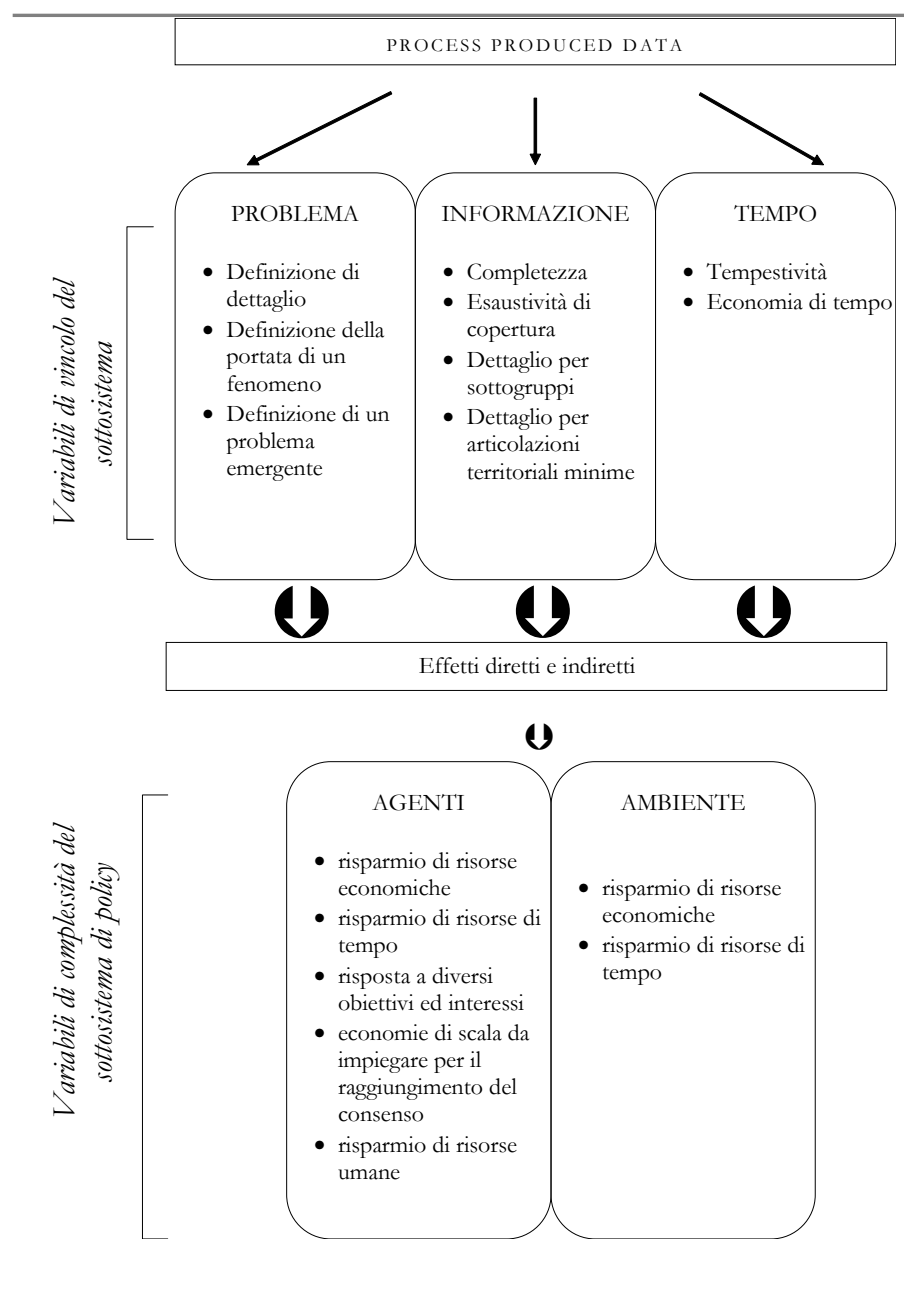
tralasciare, come dal modello sopra esposto, la complessità dei sottosistemi (la pluralità degli agenti di decisione, gli assetti organizzativi multilivello, l'eterogeneità dei mandati amministrativi, la scarsità di risorse economiche, ecc.) e la variabilità nella stringenza dei vincoli (l'esigenza di informazioni articolate e dettagliate, la rilevazione di fenomeni emergenti e di problemi inediti, il deficit della risorsa tempo, ecc.).

Date queste premesse, nei prossimi paragrafi ci si propone di analizzare l'importanza di una tipologia di dati, i *process produced data*, per le attività di programmazione delle politiche sociali.

3. Definizione e caratteristiche dei process produced data

Sul versante della domanda di risorse informativo-statistiche ai fini di indagine per il supporto dell'attività decisionale e programmatica, a fronte del quadro di trasformazioni e di passaggi delineato, si riscontra un incremento di richieste differenziate da parte dei decisori sulla base della necessità di dati adatti ad analisi di dettaglio su sottopopolazioni o categorie specifiche di soggetti, microaree territoriali, fenomeni emergenti, livelli diversi di presa di decisione. Una tipologia di fonte che sembra rispondere con efficacia a questi bisogni è quella dei *process produced data*, ovvero quella famiglia di «dati che sono il sottoprodotto dell'attività amministrativa di un ufficio (per esempio dell'attività certificativa e di controllo della pubblica amministrazione o di enti che offrono servizi ai cittadini)» (Zajczyk, 1990) e che si presentano in forma più completa rispetto alle fonti prodotte tramite survey e indagini campionarie. L'utilizzo crescente di queste fonti risponde anche alle criticità incontrate dai fornitori di informazioni che si troverebbero nella crescente difficoltà di rispondere alla nuova domanda (che richiede crescente tempestività di risposta e riduzione dei costi, sia di risorse umane che finanziarie), se non aumentando il numero di indagini statistiche tradizionali e accrescendo il carico statistico che grava sui rispondenti (Costanzo e al., 2008). Se, da un lato, quindi, i *process produced data* rappresentano una fonte informativa a basso costo, dall'altro, non va trascurato il fatto che la loro raccolta è solitamente perseguita per fini diversi da quelli statistici e/o sociologici e che questa condizione può comportare alcune problematiche in riferimento alla rilevanza, accuratezza e completezza dei dati. Per questo motivo, non avendo il ricercatore o il decisore il controllo del pro-

Figura 1 - Caratteristiche dei Ppd in funzione del Modello per sottoinsiemi di policy



cesso di produzione del dato, fonti di questo tipo gli richiedono un controllo preliminare circa la qualità informativa effettivamente rilevabile e la coerenza rispetto agli obiettivi conoscitivi dell'utilizzatore. Nello specifico le operazioni di validazione consentono preliminarmente di evitare errori di copertura (non coincidenza delle popolazioni di riferimento), di codifica (non coincidenza delle concettualizzazioni), insufficienza qualitativa (assenza di variabili di interesse del ricercatore o del decisore) (Maurizio e Trevisan, 2009).

Di contro i *process produced data*, come già detto, presentano numerosi vantaggi. Innanzitutto consentono il risparmio di quelle risorse altrimenti necessarie per l'esecuzione empirica delle rilevazioni (qui la rilevazione avviene per altri scopi e non impegna risorse del produttore di statistiche); per la riduzione dell'onere delle risposte (i cui costi gravano sui cittadini, imprese, organizzazioni sociali); per le modalità di copertura statistica di fenomeni (le rilevazioni sono solitamente censuarie, tendono quindi alla copertura totale e permettono disaggregazioni territoriali di maggior dettaglio rispetto a quanto concesso dalle indagini campionarie); per tempestività (la rilevazione è generalmente continua e consente un accesso rapido ai dati) (Costanzo e al., 2008). Se volessimo, in sintesi, prima di addentrarci nella disamina concreta dell'analisi successiva applicata al decision-making finalizzato alla programmazione del sistema integrato degli interventi sociali, provare a riepilogare le caratteristiche dei *process produced data* in funzione del modello decisionale per sottoinsiemi sopra esposto, dal lato della dimensione che riguarda i livelli di stringenza dei vincoli appare chiara l'opportunità costituita da questa fonte per allentare i vincoli del sottosistema e idealmente contribuire all'ottimizzazione del processo decisionale.

4. Decision-making nel sistema integrato degli interventi sociali

Come è stato sopra richiamato, esistono livelli di decisionalità diversificati e conseguentemente diversificati raccordi tra informazione e decisione. Nel contesto delle politiche sociali, se pensiamo alla strutturazione del nostro sistema di welfare a seguito della legge di riordino 328/2000 e alla riforma del Titolo V della Costituzione, questo aspetto risulta molto evidente sui due livelli di decisionalità più rilevanti: quello delle Regioni e quello degli Ambiti territoriali.

Alle prime compete non solo il ruolo, comune allo Stato, di definizione «strategica» degli obiettivi della politica sociale (che si concretizza nel Piano degli interventi e nella legislazione regionale), ma anche un ruolo normativo e di attuazione dei programmi, ovvero di coordinamento e di indirizzo degli interventi. Per i secondi, cui compete la gestione associata dei servizi, il Piano di zona rappresenta un momento di decisionalità «tattica» (Mauri, 1986) determinante.

In tale contesto, è opinione ormai ampiamente condivisa e consolidata che un adeguato impianto di Sistema informativo sociale sia alla base della possibilità di produrre e codificare quegli elementi precisi di conoscenza indispensabili per l'attuazione di processi decisionali davvero orientati a un'efficace ed efficiente gestione manageriale delle politiche sociali.

Tuttavia, nell'ambito della teoria dell'informazione, la distinzione tra Sistemi informativi di supporto alle decisioni (Camussone, 1998) e Sistemi informativi operativi o gestionali o di esercizio (di supporto cioè alle attività operative delle unità di base) rende ancora più evidente le potenzialità di raccordo tra *process produced data* e decisione.

Va chiarito innanzitutto, benché per i più ciò sia banale, che nella normativa nazionale (la l. 328/2000, il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003 e i due Libri bianchi sul welfare del 2003 e, più recentemente, del 2009) e nelle leggi di riordino regionali vanno sotto il nome di «Sistemi informativi sui servizi sociali» o «Sistemi informativi sociali» o «Sistemi informativi socio-sanitari integrati» quei sistemi informativi che si intendono appartenere alla prima categoria, ovvero di supporto al decision-making.

Un sistema informativo sociale regionale ha prioritariamente l'onere di render conto del funzionamento del sistema di offerta nel settore del welfare, cioè del complesso delle prestazioni professionali o monetarie erogate alle popolazioni di riferimento. Gli attori preposti a tale erogazione sono quindi direttamente o indirettamente le fonti primarie rispetto alle quali il Sis deve attivare procedure informative stabili e standardizzate: le unità del servizio sociale pubblico e i servizi privati accreditati, le agenzie del terzo settore laddove abbiano in gestione servizi o abbiano la titolarità di progetti, i Comuni, gli ambiti territoriali, le Aziende sanitarie locali, le Province per le proprie competenze. Nell'ambito del sistema informativo sociale devono pertanto essere attivati *flussi informativi* sulle principali caratteristiche organizzative e operative dell'intervento sociale, finalizzati a offrire un'articolata fotografia dell'esistente, dei suoi trend evolutivi, dei suoi costi. Ciò

può avvenire attraverso una richiesta informativa periodica (generalmente annuale, tramite schede di rilevazione, o «schede di flusso») almeno circa le macroaree seguenti:

- ♦ le utenze,
- ♦ il personale,
- ♦ le prestazioni erogate,
- ♦ i costi finanziari,
- ♦ le dotazioni strumentali,
- ♦ le caratteristiche strutturali/architettoniche.

Tra l'altro l'art. 11, c. 1, della l. 328/2000 è chiaramente esplicito nell'attribuire alle Regioni la definizione, con legge regionale, dei requisiti per il rilascio ai servizi dell'autorizzazione al funzionamento, secondo «indicatori oggettivi di qualità» (art. 8, lettera g). Metodologicamente, indicatori oggettivi di qualità possono essere correttamente costruiti e misurati solo ricorrendo alla logica del controllo statistico di qualità dei processi, basato non solo sul posizionamento «in media» del livello di qualità, ma anche sulla determinazione del livello di variabilità. Per questo motivo, l'unità di rilevazione elementare, non può che coincidere con la stessa unità di offerta organizzativa di servizio: è questo il livello a cui devono riferirsi i cosiddetti «dati elementari»².

D'altra parte, i dati sulle singole unità di offerta di servizio risultano imprescindibilmente necessari anche per gli Ambiti territoriali, in relazione alla disponibilità di un coerente e adeguato supporto conoscitivo del contesto operativo dell'offerta di servizi, in sede di definizione dei documenti di Piano, ma anche per il monitoraggio degli obiettivi attuativi dello stesso Piano di zona.

Pertanto risulta abbastanza ovvio come anche a livello centrale nazionale, a prescindere dal criterio utilizzato per inquadrare e intendere i livelli essenziali delle prestazioni sociali (Liveas) (Gori, 2003), la conoscenza puntuale della domanda e dell'offerta di servizi e prestazioni sociali è una condizione necessaria per poterli definire. Emerge da questo punto di vista con chiarezza l'urgenza che il legislatore disponga di un sistema di rilevazione e sistematizzazione delle informazioni

² Soluzioni alternative, quali quella di identificare i Comuni come unità statistica di rilevazione elementare cui inoltrare richieste informative di dati aggregati sui singoli servizi, oltre che meno efficienti (dovendo comportare un'operazione aggiuntiva, ovvero l'aggregazione di dati), risultano anche meno efficaci e comportano problemi rilevanti di distorsione e sottostima della variabilità (l'operazione stessa di aggregazione elide l'eterogeneità effettiva tra i servizi).

relative all'offerta di servizi e alla loro utenza, così come di un sistema di monitoraggio delle modalità di erogazione, della qualità dei processi organizzativi, dello sviluppo dei servizi nel tempo, delle direzioni di innovazione della rete nel suo complesso. Ciò è reso possibile solamente dall'implementazione di efficienti Sistemi informativi che garantiscano continui flussi di informazioni sull'area sociale, continuità che nel caso dei *process produced data*, come descritto nel paragrafo 3, è per definizione garantita.

5. Sistemi informativi sociali e process produced data

Chiaramente, nell'arco del quadro istituzionale organizzativo del sistema integrato degli interventi sociali (Sgritta, 2003), va da sé che un modello architetturale di sistema informativo sociale adeguato presuppone una coerente articolazione a livello territoriale³: gli ambiti territoriali e quindi, di riflesso, i Comuni hanno un ruolo operativo di fondamentale importanza nella raccolta dei dati, in quanto essi rappresentano il livello più prossimo alle fonti primigenie del dato (le unità di offerta di servizio).

In tale contesto, vi sono situazioni di gestione di alcuni processi che presupponendo una raccolta informativa finalizzata alla stessa gestione amministrativa, sono potenzialmente in grado di fornire dati che, opportunamente integrati, possono efficientemente alimentare il giacimento informativo di supporto alla presa di decisioni. Pensiamo ad esempio ai processi di rendicontazione ai fini del controllo di gestione e dell'erogazione dei finanziamenti regionali agli Ambiti per l'attuazione dei Piani di zona, ovvero alla concessione di autorizzazioni al funzionamento, o ancora all'accreditamento di servizi.

In particolare, queste ultime due situazioni rappresentano concrete opportunità di condurre le rilevazioni sulle unità di offerta di servizio di cui sopra, proprio secondo una logica di *process produced data*. Infatti, secondo l'art. 11 della l. 328/2000, i servizi e le strutture a gestione pubblica o privata sono autorizzati al funzionamento dai Comuni,

³ Già il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, coerentemente alla l. 328/2000 e alla letteratura internazionale più avveduta sul tema (Heeks, 1999; Banerjee, 2001) sancisce che il modello di funzionamento dei sistemi informativi sociali deve essere delineato in base a una «logica sufficientemente decentrata, perché è a livello locale che si gioca l'affidabilità del sistema».

mentre le Regioni sono tenute a istituire registri dei servizi e dei soggetti autorizzati all'esercizio delle attività disciplinate dalla stessa legge di riordino. Sotto il profilo amministrativo, l'autorizzazione al funzionamento, l'accreditamento e la vigilanza delle strutture (di cui all'art. 8, c. 3, lettera f) presuppongono la rilevazione di informazioni come quelle elencate al paragrafo 4, per analizzare il rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa regionale. Ecco dunque che l'aggiornamento annuale del registro dei soggetti autorizzati produce un set informativo di natura amministrativa i cui *process produced data* alimentano di fatto nella logica di flusso il giacimento del sistema informativo di supporto alle decisioni⁴. Integrando opportunamente il debito informativo ai fini gestionali con il debito informativo a fini decisionali in un'unica richiesta informativa, il sistema informativo sociale regionale (intendendo con «regionale» l'intero sistema organizzativo costituito da Regione e ambiti territoriali, essendo gli ambiti territoriali attori e fruitori del sistema informativo sociale) potrebbe essere alimentato quindi da flussi informativi di *process produced data*, con tutti i vantaggi che sono stati precedentemente descritti in termini di tempestività dei dati, copertura totale dell'universo di rilevazione, riduzione dei costi e della molestia statistica.

6. Dal case management al reporting direzionale

Nel contesto dei sistemi informativi afferenti all'area del «sociale», si registrano nel panorama italiano frequenti esperienze progettuali, anche e soprattutto su iniziativa regionale, volte al tentativo di implementare cartelle sociali informatizzate. La cartella sociale è da sempre lo strumento professionale per eccellenza dell'assistente sociale e, nella versione informatizzata, assume un valore particolare (Cisis, 2006) in quanto può divenire uno dei componenti del sistema informativo di esercizio e di governo del servizio sociale; sotto il profilo tecnico la cartella sociale informatizzata si configura come un sistema informativo operativo di tipo Edp (*Electronic data processing*), finalizzato in primo luogo alla gestione operativa dell'intervento sociale individualizzato. Sebbene non vi sia un consenso condiviso rispetto al li-

⁴ Un concreto esempio in tal senso è fornito dalla rilevazione della Regione Lombardia sulle Rsa accreditate. Per un approfondimento si visiti il sito web: <http://www.famiglia.regione.lombardia.it/deb/12618c26.asp>.

vello di dettaglio e uniformità cui dovrebbero mirare i tentativi di definizione e sviluppo centralizzati a livello regionale (essendo la cartella sociale uno strumento gestionale locale che dovrebbe essere conseguentemente disegnato ad hoc sull'unità organizzativo-gestionale che ne fa uso), come tutti i sistemi Edp la cartella sociale informatizzata è uno strumento gestionale operativo di servizio per il *case management* che può potenzialmente alimentare, in una logica di *datawarehousing*, un sistema di reporting direzionale a livello di unità di offerta di servizio (come ad esempio il servizio sociale professionale comunale); il «salto di qualità» cui si vorrebbe mirare in molte delle iniziative regionali censite a più riprese dal Cisis (Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici), consiste nel fatto che nella medesima logica vengano alimentati anche i sistemi di supporto alle decisioni a livello sovraordinato (Ambito territoriale e Regione). Ma affinché ciò sia possibile non solo nella teoria, ma anche nella pratica, devono ricorrere congiuntamente alcune precondizioni, tra cui due fortemente interdipendenti:

- 1) che lo stesso strumento sia utilizzato da tutti i soggetti e le unità organizzative deputate al case management ricomprese nel territorio (regionale o di Ambito) di riferimento;
- 2) che tutti i processi di case management, siano gestiti attraverso la cartella sociale informatizzata, ovvero in altre parole che i dati vengano raccolti e registrati sempre sul supporto informatico.

Si tratta in particolare delle due criticità che dalle rilevazioni del Cisis risultano peculiarmente riscontrate dalle Regioni che hanno provveduto alla realizzazione di una cartella sociale informatizzata.

Un'impostazione leggermente diversa, che «costringerebbe» all'ottemperamento delle due condizioni sopra richiamate, è data da recenti orientamenti (sviluppati soprattutto a partire dalle esperienze del nuovo sistema informativo sanitario) di approfondire il dettaglio delle informazioni richieste sull'utenza ai fini di rendicontazione e controllo di gestione al livello elementare del singolo individuo, essendo la qualità dei dati migliore rispetto a un dato dichiarato di utenza aggregata. Secondo questa impostazione un utile sforzo a livello regionale (o comunque a livelli sovraordinati rispetto alla gestione comunale del servizio sociale professionale) potrebbe essere quello di definire set minimi (si sottolinea minimi) di dati sugli utenti nonché nomenclatori e glossari comuni⁵.

⁵ Lasciando ampi gradi di libertà a ciascuna unità organizzativa rispetto alla definizione di propri strumenti gestionali, salvo fornire un modello prototipale e

In una logica di sistema informativo di supporto alle decisioni nell'ambito del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali, occorre però sottolineare come, sebbene i dati ottenuti da cartelle utenti siano potenzialmente utili (Mauri, 2005), il contributo informativo di tali flussi è *parziale e limitato* (Gregori, 2007), sia rispetto all'analisi dei bisogni sociali (non è possibile cogliere i bisogni inespressi, la vasta domanda sociale potenziale che non affiora ai servizi), sia sul versante conoscitivo circa l'offerta di servizi e prestazioni sociali (risulta estremamente difficoltoso infatti ottenere informazioni sulle unità di servizio rispetto, ad esempio, a caratteristiche organizzative, dotazioni di personale, dotazioni strutturali, repertorio delle prestazioni, costi del servizio, ecc.). Per cui l'impostazione di un modello di sistema informativo sociale fondato e centrato prioritariamente sulla cartella sociale informatizzata risulterà inevitabilmente *debole e per nulla esaustivo* rispetto ai fabbisogni conoscitivi necessari per una corretta ed efficace gestione delle politiche sociali.

7. Riattivare la «miniera». Una esemplificazione

È possibile, in conclusione, applicare le riflessioni sull'utilizzo dei *process produce data* a fini programmatori all'ambito delle politiche sociali per la non autosufficienza e di *long-term care*, mostrando – a partire da sperimentazioni concretamente attuate dalla Regione del Veneto – alcune possibili realizzazioni.

In Italia il sistema di protezione della non autosufficienza e il sistema di *long-term care* si basano fondamentalmente su tre tipologie di intervento:

- ♦ servizi di assistenza residenziale a carattere sociale e/o socio-sanitario integrato;
- ♦ servizi di assistenza domiciliare a carattere sociale e/o socio-sanitario integrato;
- ♦ aiuti monetari ai non autosufficienti e/o alle loro famiglie.

Nel contesto della crescente attribuzione di competenze di ambito socio-sanitario ai livelli subnazionali territoriali locali, su questi temi divengono attività strategiche di garanzia dell'equità e della correttezza delle prestazioni (e in definitiva di verifica di tenuta della cittadinanza

una strutturazione informatica di supporto a quelle realtà che non dispongono di risorse sufficienti per realizzare un sistema Edp autonomo.

sociale) le attività finalizzate alla selezione e all'accreditamento dei soggetti attuatori, la vigilanza sulla qualità del funzionamento delle strutture accreditate e autorizzate, la definizione e il controllo degli standard delle prestazioni e del loro valore economico, le valutazioni quali-quantitative sull'erogazione del servizio, le ricostruzioni delle caratteristiche della domanda, ecc. Molte di queste attività configurano debiti informativi di carattere amministrativo che possono essere utilizzati quali debiti informativi finalizzati alla programmazione sociale.

In altri termini, quali rilevazioni sistematiche di *process produced data* possono contribuire ai diversi piani della programmazione delle politiche territoriali per la non autosufficienza? Si propongono qui sinteticamente le caratteristiche di tre tipologie di attività.

L'adozione a livello regionale di uno strumento di valutazione multidimensionale, denominato Svama, rappresenta il dispositivo principe del processo di valutazione e presa in carico dell'utente, fino all'inserimento nel servizio idoneo, e che continua a seguire l'utente in tutto il percorso nella rete, anche nei passaggi da un servizio all'altro (Mauri, Billari e Breveglieri, 1998; Gregori e Viganò, 2008). È quindi uno strumento che assolve ad una duplice funzione:

- ♦ realizza un profilo funzionale del singolo soggetto in grado di indicare per ogni area valutata il livello di autonomia funzionale residua e tramite un algoritmo appositamente costruito e testato capace di integrare le diverse valutazioni, restituendone un quadro finale di autonomia funzionale dettagliato in 13 possibili profili;
- ♦ costituisce una formidabile risorsa di dati per costituire un sistema informativo finalizzato al monitoraggio nel tempo del profilo di autonomia funzionale della popolazione che accede alla rete dei servizi nel suo complesso.

Se il primo aspetto supporta la presa di decisioni da parte della Unità valutativa multidimensionale riguardo all'assunzione in carico dell'utente e migliora la capacità di una rete di servizi nel temperare le risorse disponibili a bisogni specifici individuali, il secondo aspetto garantisce un approfondimento del profilo dell'utenza nel suo complesso e la trasformazione della domanda nel tempo.

Il secondo esempio riguarda l'adozione, sempre a livello regionale, di un *sistema di rilevazione delle rette* della rete di strutture residenziali per anziani basato sull'utilizzo di due strumenti principali rappresentati dalle schede di rilevazione della retta media e dalle schede di rendicontazione, compilate dalle singole strutture. Questa duplice rilevazione consente di avere a disposizione una ricca mole di dati relativi

sia agli aspetti economici, sia a quelli strutturali e di personale delle singole unità d'offerta. Le schede di rilevazione della retta media, infatti, consentono un flusso informativo che integra le informazioni economiche (le rette minime, medie e massime, i costi di gestione, i costi delle prestazioni e degli ausili, le quote di compartecipazione della spesa pro capite e per profilo di utente da parte della Regione, il volume delle spese extraretta, il costo annuo sostenuto per il pagamento del personale e l'incidenza del concorso regionale annuo, i costi del personale, ecc.) con le informazioni relative alle dotazioni strutturali (p.e. il numero di camere per tipologia abitativa e profilo degli ospiti distinti per livello di autosufficienza, numero di servizi igienici, ecc.).

Le schede di rendicontazione raccolgono, ad esempio, dati sui posti autorizzati dai livelli regionali (distinti per livello di intensità assistenziale) e sui posti a tipologia standard distinti per utenza autosufficiente e utenza non autosufficiente; inoltre queste schede possono fornire anche dati relativi al personale e, per ogni tipologia di figura professionale, le ore annue lavorate e molti altri dati. Per il monitoraggio e la vigilanza del rispetto degli standard di accreditamento e di autorizzazione al funzionamento si potrebbe integrare questa rilevazione all'interno di un flusso informativo più esaustivo e specifico dedicato alle dotazioni strutturali e agli aspetti organizzativi delle unità d'offerta.

Rimane evidente come anche questo insieme di dati amministrativi sia in grado di fornire in modo tempestivo e periodicamente aggiornato un quadro di informazioni utili all'ente regionale ai fini della programmazione economica, oltre ad informazioni pertinenti circa le caratteristiche dell'offerta.

Un ulteriore esempio nel perimetro di questo policy field può essere rappresentato dall'attivazione di *flussi informativi sull'assistenza domiciliare integrata*, sempre a livello regionale tramite le Aziende sanitarie locali, finalizzati al controllo e alla valutazione degli standard delle attività di assistenza domiciliare. Le procedure di monitoring amministrativo possono rendere disponibili dati circa il numero di casi assistiti per sesso ed età, il codice della patologia, la tipologia del livello di integrazione, le risorse assorbite in termini di accessi o di numero di ore del personale infermieristico/riabilitativo impiegato suddiviso per profilo, il numero di accessi del medico e dello specialista ospedaliero, la quota di giorni di ricovero ospedaliero nel periodo di trattamento, il volume degli interventi congiunti di prestazioni socio-assistenziali. È chiaro come anche questa serie di dati permetta la costruzione di indi-

catori utili a monitorare nel tempo con procedure ottimali la connessione tra bisogni e risorse, per una migliore programmazione dei servizi territoriali che prevedono la domiciliarizzazione delle cure.

Queste tre tipologie di rilevazione basate su *process produced data*, anche da questo rapido excursus, mostrano, nel contesto di progressiva complicazione di un'area tra le più sensibili del panorama del nostro sistema di welfare quale quella dedicata alla popolazione anziana, la loro fisionomia di *risorsa strategica* per gli enti responsabili della programmazione centrale, regionale, locale. Enti che possono trovare nella vasta miniera dei *process produced data*, «giacimenti informativi» da valorizzare e impiegare, con indubbio vantaggio e a basso costo di produzione.

Occorre dunque avere la lungimiranza di investire nel miglioramento dei protocolli e delle procedure che rendano possibile un ulteriore affinamento di queste informazioni; ne stabilizzino i livelli di affidabilità (peraltro già elevati), prevedendo significative verifiche periodiche; si introducano incentivi formativi per il personale dei servizi, affinché la raccolta e la codificazione dei dati sia sempre più vista come un importante *skill* professionale riconosciuto e richiesto, facendo crescere così una basilare «cultura del dato» entro il sistema delle amministrazioni pubbliche e non solo.

Riferimenti bibliografici

- Anderson C.W., 1978, *The Logic of Public Problems: Evaluation in Comparative Policy Research*, in Ashford D.E., *Comparing Public Policies: New Concepts and Methods*, Sage, Londra.
- Barberis E. e Kazepov Y., 2008, *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Europa. Alcune riflessioni sui processi di rescaling e governance*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 51-75.
- Banerjee A., 2001, *What Does It Means to Empower Informationally the Local Government! – Designing an Information System for a District Level Development Administration*, «International Journal of Information Management», vol. 21, n. 6, pp. 403-421.
- Braybrooke D. e Lindbom C.E., 1963, *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*, Free Press of Glencoe, New York.
- Camussone P., 1998, *Sistema informativo aziendale*, Etas, Milano.
- Cisis (Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici), 2006, *Indagine conoscitiva sullo stato di realizzazione della cartella sociale informatizzata. Rilevazione presso i SISS regionali*, Rapporto di sintesi, Roma.

- Cohen M.D., March J.G. e Olsen J.P., 1972, *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, «Administrative Science Quarterly», vol. 17, n. 1, pp. 1-25.
- Costanzo L. e al., 2008, *Gli archivi amministrativi delle province: una risorsa per la statistica ufficiale. Rapporto sul primo Censimento degli archivi provinciali 2007/2008*, Roma.
- Donolo C. (a cura di), 2006, *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano.
- Elster J., 1991, *The Possibility of Rational Politics*, in Held D. (a cura di), *Political Theory Today*, Stanford University Press, Palo Alto.
- Etzioni A., 1967, *Mixed Scanning: A Third Approach to Decision-Making*, «Public Administration Review», n. 27, pp. 385-392.
- Forester J., 1989, *Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through*, in *Planning in the Face of the Power*, University of California Press, Berkeley.
- Gori C., 2003, *Applicare i livelli essenziali nel sociale*, «Prospettive sociali e sanitarie», vol. 33.
- Gregori E., 2007, *Flussi informativi sul versante dell'offerta di servizi e prestazioni*, in Mauri L., *Il Sistema informativo sociale. Una risorsa per le politiche pubbliche di welfare*, Carocci, Roma.
- Gregori E. e Viganò G., 2008, *Strumenti di Valutazione Multidimensionale dell'anziano fragile. Analisi empiriche sul sistema S.Va.Ma.*, Franco Angeli, Milano.
- Gulick L. e Urwick L. (a cura di), 1937, *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, New York.
- Guvenir A.H. e Akman V., 1992, *Problem Representation for Refinement*, «Minds and Machines», vol. 2, n. 3, pp. 267-282; cit. in Regonini, 2001.
- Heeks R., 1999, *Centralized vs. Decentralized Management of Public Information Systems: A Core-Periphery Solution*, Information Systems for Public Sector Management, Working Paper Series, n. 7.
- Heeks R., Mudy D. e Salazar A., 1999, *Why Health Care Information Systems Succeed or Fail*, Information Systems for Public Sector Management, Working Paper Series, n. 9.
- Howlett M. e Ramesh M., 1995, *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Toronto; tr. it. 2003, *Come studiare le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Lindblom C.E., 1974, *La scienza di sapersela cavare*, in Ansoff I.H., *La strategia d'impresa*, Franco Angeli, Milano.
- Mauri L., 2003, *Il sistema informativo come strumento d'azione*, in Carrera F., Mirabile M.L. e Teselli A. (a cura di), *La cittadinanza sociale fra vie locali e universalità. Voci a confronto*, Ediesse, Roma.
- Mauri L., 2005, *L'informazione sociale come processo di enforcement delle politiche di programmazione*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 135-155.
- Mauri L., 1986, *Programmazione e sistema informativo socio-assistenziale*, Atti del Convegno nazionale di Gardone Riviera, Regione Lombardia, Milano.

- Mauri L., 2007, *Alcuni aspetti definitori*, in Mauri L. (a cura di), *Il sistema informativo sociale. Una risorsa per le politiche pubbliche di welfare*, Carocci, Roma.
- Mauri L., Billari F.C. e Breveglieri L., 1998, *Sperimentazione SVaMA. Relazione tecnico-metodologica finale*, Regione Veneto, Ulss 6 Vicenza, Synergia, Vicenza.
- Maurizio D. e Trevisan E., 2009, *Lavoro: partecipazione, dinamica e valutazione di politiche. Misura, metodi, modelli*, Working Paper, Padova.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2003, *Libro bianco sul Welfare. Proposte per una società dinamica e solidale*, Roma.
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, 2009, *Libro bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, Roma.
- Palumbo M., 2002, *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano.
- Raiffa H., 1968, *Decision Analysis*, Addison Wesley, Reading, Mass.; cit. in Regonini, 2001.
- Regonini G., 2001, *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Sgritta G.B., 2003, *La conoscenza come funzione della partecipazione e delle attività di proposta e di valutazione*, in Carrera F., Mirabile M.L. e Teselli A. (a cura di), *La cittadinanza sociale tra vie locali e universalità*, Ediesse, Roma.
- Simon H., 1985, *Un modello comportamentale di scelta razionale*, in *Causalità, razionalità, organizzazione*, Il Mulino, Bologna.
- Smith M.J., 1994, *Policy Network and State Anthonomy*, cit. in Howlett e Ramesh, 1995.
- Tognoni G., 2007, *I dati, ovvero dell'ambivalenza*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 83-89.
- Wilden A., 1979, *Informazione*, in *Enciclopedia Einaudi*, Einaudi, Torino.
- Zajczyk F., 1990, *Qualità e accessibilità dei dati su aggregati territoriali*, in Marradi A. (a cura di), *Costruire il dato. Sulle tecniche di raccolta delle informazioni nelle scienze sociali*, Franco Angeli, Milano.