

## Informazione e politiche sociali territoriali. La cartella sociale informatizzata come strumento di programmazione

**Fiorenza Deriu**

RPS

*La cartella sociale informatizzata costituisce uno strumento di lavoro professionale di «eccellenza», prezioso per la valutazione delle politiche sociali in atto e la programmazione di quelle future. Un mezzo di condivisione dei saperi sociali che dà vita ad una comunità di pratiche in cui è possibile individuare buone prassi di intervento, da cui*

*ripartire per rilanciare la pianificazione territoriale dei servizi. In tal senso la cartella sociale informatizzata esprime ed interpreta pienamente il principio di partecipazione e costruzione delle politiche pubbliche di welfare dal basso. In questo saggio, una discussione dei suoi punti di forza e delle sue criticità.*

### *1. Introduzione*

Era il 1969 quando, al paragrafo 53 del noto «Progetto 80» redatto in seno al Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, si leggeva che «la progettazione dei programmi pubblici [avrebbe dovuto] essere accompagnata da una intensa applicazione di tecnologie sia nella fase della predisposizione, sia nella fase di attuazione dei progetti. Ciò [avrebbe determinato] una forte domanda pubblica di attrezzature e di servizi tecnologicamente complessi – come per esempio quelli connessi all'applicazione dell'elettronica al flusso delle informazioni – e [avrebbe stimolato] la crescita di settori industriali più avanzati» (Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, 1969). Il «Progetto 80», che costituiva il Rapporto preliminare al Programma economico nazionale del quinquennio 1971-1975, prendeva forma in una stagione in cui il dibattito sulla programmazione sociale ferveva a tutti i livelli, esprimendosi nella sua forma più matura. Era stato, infatti, grazie ai governi di centro-sinistra che, a partire dai primi anni sessanta era stato avviato, non senza contrasti di carattere istituzionale e politico, il ciclo della programmazione economica nazionale con l'istituzione della Commissione nazionale per la programmazione economica (1962-1964).

Senza entrare nel merito di questo tema, che richiederebbe ben altro spazio per poter essere discusso, vale la pena soffermarsi sulla lucidità con cui in quel paragrafo del documento, seppur ancora embrionalmente, si poneva la questione dell'uso delle tecnologie più avanzate nella gestione dei flussi informativi per la progettazione di programmi pubblici. Nonostante l'intento dei redattori fosse prevalentemente orientato alla stimolazione della crescita dei settori industriali e di un nuovo flusso di domanda di lavoro, era pur vero che l'idea di ricorrere a dei sistemi elettronici per la gestione di flussi informativi nell'ambito delle politiche pubbliche rispondeva all'esigenza latente di disporre di una base informativa che fosse in grado di supportare l'azione di programmazione sociale del governo. Di fatto, l'informazione sociale aveva seguito un destino simile a quello di sviluppo del sistema dei servizi socio-assistenziali. Così come quest'ultimo si era realizzato in modo frammentato ed eterogeneo sul territorio (Borzaga e Fazzi, 2005; Sgritta, 1994), allo stesso modo l'informazione sociale aveva risentito di un'analogha mancanza di omogeneità e standardizzazione.

A distanza di circa trent'anni, nel 2000, in occasione della promulgazione della tanto attesa legge di riforma del sistema dei servizi socio-assistenziali (l. 328/2000), la questione dell'informazione veniva ripresa nell'art. 21 dove si sanciva che «[...] lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni istituiscono un sistema informativo dei servizi sociali per assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e poter disporre tempestivamente di dati e informazioni necessarie alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali, per la promozione e l'attivazione di progetti europei, per il coordinamento con le strutture sanitarie, formative, con le politiche del lavoro e dell'occupazione». I sistemi informativi sociali (Sis) costituiscono in tal senso un vero e proprio elemento di novità nel modo di concepire l'azione programmatica e di sostegno alle decisioni del comparto sociale, quale strumento privilegiato di osservazione e studio del contesto e dei bisogni espressi e latenti delle comunità locali, nonché di monitoraggio, verifica e valutazione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali. Un sistema di soluzioni tecnologiche e processi lavorativi in cui realizzare l'integrazione orizzontale tra i diversi ambiti politici di intervento legati alla sicurezza sociale. Uno degli strumenti professionali di «eccellenza» (Banchero, 2006) di cui un Sis dovrebbe dotarsi a livello di ambito o di grandi Comuni per l'analisi dell'utenza dei servizi (caratteristiche socio-demografiche, bisogni e domanda sociale), non-

ché per la valutazione del sistema integrato degli interventi attivati nella realizzazione dei progetti individualizzati per i cittadini è la *cartella sociale informatizzata*.

In questo saggio si cercherà dapprima di descrivere la relazione tra l'informazione e la programmazione di politiche sociali territoriali, per poi illustrare come e in che misura la cartella sociale informatizzata dell'utenza dei servizi socio-assistenziali può contribuire alla costruzione di un flusso informativo strategico nell'attività di policy-planning e decision-making, attraverso il monitoraggio e la valutazione degli standard qualitativi dei servizi nonché nella costruzione di un sistema integrato di informazioni trasversali ai diversi settori della sicurezza sociale; infine se ne metteranno in luce punti di forza e criticità.

## 2. Informazione e programmazione delle politiche sociali territoriali

In che modo la conoscenza può supportare l'agire sociale e, più specificamente, il policy-making in campo sociale? Di fronte ad un dibattito ancora aperto è legittimo chiedersi se e come possa l'azione sociale modificare a sua volta le conoscenze acquisite, quale sia il ruolo dell'informazione nella formazione della conoscenza e quale quello della decisione e dell'intervento nella definizione dell'azione sociale.

La legge 328/2000 di riforma del sistema dei servizi socio-assistenziali ha inaugurato un nuovo modello di regolazione degli interessi collettivi basato sui principi della sussidiarietà e della cooperazione, sul dialogo sociale, affermando un sistema di governance inclusivo e partecipativo, interprete di un fondamentale cambiamento di mentalità nel modo di occuparsi delle politiche sociali. In questo scenario non è mancato un preciso riferimento alla necessità di fondare le attività di programmazione, gestione e valutazione delle politiche sociali su una conoscenza esperta del contesto su cui si va ad incidere (art. 21, legge 328/2000). Una conoscenza basata sia sull'acquisizione esterna di informazioni organizzate in modo tale da consentire una lettura accurata del contesto sociale; sia su metodologie partecipative di costruzione del consenso intorno ad obiettivi condivisi (si pensi al *consensus building* di Lindblom o all'*agire comunicativo* di Habermas); sia attraverso processi decisionali che vedono l'interazione di più soggetti istituzionali e non.

La conoscenza, tuttavia, non costituisce esclusivamente la premessa e il presupposto dell'azione sociale, mutando essa stessa nel momento

in cui l'intervento sociale modifica il contesto rappresentato dal sapere pregresso. Non è infatti possibile escludere che la conoscenza possa scaturire da un'azione sociale, a sua volta fondata su informazioni non necessariamente raccolte e organizzate al fine di produrre quel risultato. La conoscenza è materia fluida, duttile ai cambiamenti di cui si fa interprete. Se così non fosse, non potrebbe costituire un valido supporto all'agire politico-istituzionale locale, in quanto incapace di rappresentare le chiavi interpretative dei cambiamenti che in essa si verificano. Il problema, come evidenzia Martin Rein, sta nel fatto che invece si assume un rapporto lineare tra conoscenza e azione sociale, in cui il sapere precede necessariamente l'azione, chi sa non coincide con chi agisce (Rein, 1980).

Tuttavia, vale la pena sgomberare subito il campo da un equivoco: escludere che la natura della relazione tra conoscenza e azione sociale sia di tipo lineare, e che la prima rivesta una funzione strumentale rispetto alla seconda, non significa escludere che in talune situazioni, o in determinati contesti, la conoscenza possa costituire il presupposto per la formulazione di decisioni che comportano una determinata azione sociale.

In linea con questo approccio si abbandona la logica autoreferenziale del sistema socio-assistenziale tradizionale, secondo la quale è «il già noto» a porsi come punto di riferimento principale, come sistema dato, svincolato da una corrispondenza con la variabilità del contesto, per accogliere, invece, un modello relazionale circolare, in cui la programmazione dei servizi sociali, la programmazione dell'offerta, è strettamente correlata non solo ai bisogni e alle richieste della popolazione cui è rivolta, ma anche a tutti quegli attori sociali direttamente coinvolti nel processo di *consensus building* (Teselli, 2007; De Sandre, 1996; Bertin, 1996). In tal senso la conoscenza si fa risorsa strategica per l'attività di policy-making, e la selezione, la raccolta, l'archiviazione, l'elaborazione e la condivisione di informazioni relative all'area sociale diventano strumenti indispensabili per l'osservazione e l'analisi del mondo sociale, sfumando le contrapposizioni classiche tra macro e microsociologia, tra qualitativo e quantitativo, tra soggettivo e oggettivo, e restituendo un quadro conoscitivo in cui queste dicotomie si integrano, a vantaggio dell'attività interpretativa e decisionale di studiosi e policy-maker.

Come ha opportunamente osservato Giovanni B. Sgritta «[...] la concezione positivista della conoscenza [...] non è affatto in grado di trattare il rapporto tra conoscenza e azione sociale nella prospettiva di

una loro organica interazione. L'analisi congiunta del momento della produzione della conoscenza e della sua traduzione operativa nella prassi politico-sociale esula dalle possibilità esplicative di questa concezione» (Sgritta, 1984, p. 240). Non solo.

Anche la successione temporale dei due momenti non è necessariamente cronologica. Conoscenza e azione sociale possono costituire due momenti concomitanti che, nella loro reciproca interazione, sostengono i processi decisionali su cui si basano le scelte di programmazione e intervento nel campo delle politiche sociali. Conoscenza e azione, sapere e pratica sociale rappresentano coppie di entità dialogiche attraverso le quali tracciare sentieri interpretativi della realtà, capaci di indirizzare le scelte dei policy-maker. Non si possono quindi considerare come degli assoluti il fabbisogno informativo dei decisori o gli interessi conoscitivi del teorico o dello studioso. E proprio per questo motivo la figura di chi sa, di chi conosce non dovrà necessariamente essere distinta da quella di chi agisce. È il caso del decisore che nei processi di negoziazione e concertazione sociale, di governance o comunque nell'interazione con altri soggetti pubblici e privati dispone di conoscenza sociale, ma anche di potere decisionale per intervenire sullo scenario complessivo, modificandolo. Ci si potrebbe chiedere in che modo l'agire dei policy-maker riesce a modificare il quadro conoscitivo nella cui cornice si inseriscono una serie di fenomeni sociali.

La questione sta in questi termini. Il decisore, prima di intervenire su un determinato contesto con misure appropriate, può ricorrere a modalità diverse per la costruzione della conoscenza necessaria per addivenire ad una determinata scelta. Può scegliere di negoziare interessi anche divergenti al fine di costruire un consenso che coniughi le istanze delle parti coinvolte al fine di trovare soluzioni a problemi comuni. Questa modalità di costruzione del consenso produce una conoscenza che va ad incidere e a modificare il quadro conoscitivo di partenza di tutti gli attori coinvolti. Si tratta di modalità di costruzione della conoscenza di tipo partecipativo. Passando dal government alla governance si realizza un policymaking inclusivo, basato sulla concertazione, sul dialogo sociale dei diversi attori (Gallino, 1997). Il comportamento dei policy-maker produce delle ricadute sul contesto in cui va ad incidere, per ciò stesso modificandolo e concorrendo a «stabilire il quadro generale e parziale all'interno del quale si collocano i fatti sociali rilevanti ai fini dell'azione politico-sociale» (Sgritta, 1984, p. 242); ma allo stesso tempo il sapere sociale può già di per sé contri-

buire a individuare le vie da percorrere, le scelte da adottare per raggiungere determinati obiettivi.

RPS

### 3. *La cartella sociale informatizzata dell'utenza: analisi dell'utenza e valutazione dei servizi*

Se si parte dalla definizione secondo cui i Sis sono strumenti tecnologici altamente specializzati (Atzeni, Ceri, Paraboschi e Torlone, 1999) «logicamente integrati, [fatti] di metodi, procedure e tecniche per la selezione, la raccolta, l'archiviazione, l'elaborazione e la distribuzione di informazioni relative all'area sociale» (Mauri, 2003), costituiti dunque non meramente da strumenti di tipo informatico, ma soprattutto da processi lavorativi in cui sono impiegate risorse umane con specifiche professionalità, e se si considerano parimenti le finalità conoscitive cui i Sis sono chiamati in base a quanto disposto dal sopra citato art. 21, non c'è alcun dubbio che la *cartella sociale informatizzata* dell'utenza dei servizi socio-assistenziali rappresenti un prezioso strumento professionale integrato di raccolta dati su base individuale per l'analisi delle caratteristiche socio-demografiche dell'utenza, dei bisogni espressi e latenti, nonché per il monitoraggio, la verifica e la valutazione del sistema dei servizi e degli interventi attivati nella fase di presa in carico dagli ambiti o dai grandi Comuni, in relazione agli standard fissati dei livelli essenziali di assistenza.

Nell'attuale dibattito sull'opportunità di costruire tale flusso informativo, che vede alcuni autori prediligere per l'analisi dei bisogni il ricorso a survey, indagini panel e studi qualitativi; per la valutazione dei servizi, analisi di *job and customer satisfaction*; per lo studio dell'offerta di servizi, la costruzione di flussi informativi periodici basati su processi di autoproduzione dei dati da parte dei centri medesimi (Mauri, 2007), chi scrive ritiene che l'implementazione di un sistema di processi lavorativi legati all'utilizzo della cartella sociale potrebbe consentire notevoli risparmi economici all'amministrazione pubblica locale, una più elevata professionalizzazione degli operatori di settore, oltre ad una maggiore precisione nelle informazioni prodotte. Senza contare il prezioso contributo all'attività di monitoraggio e valutazione di ambito (o comunale) dei servizi consolidati e degli interventi innovativi, nonché di iniziative sperimentali e della spesa sociale (Avanzino e De Ambrogio, 2004). Infine, ma non ultimo in ordine di importanza, il contributo di carattere culturale che tale strumento potrebbe introdurre

nella gestione dei servizi socio-assistenziali, attraverso un serio programma di aggiornamento e riqualificazione del personale del comparto sociale. Tutti elementi che concorrerebbero a rendere l'ambito zonale (o il grande Comune) effettivo protagonista del processo di programmazione integrata dei servizi sociali secondo quanto disposto dalla legge 328. Chi scrive non costituisce una voce isolata rispetto a tale questione, dal momento che il Cisis – organo tecnico della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome per quanto concerne i sistemi informativi e l'informazione statistica, su tali temi interlocutore tecnico interregionale degli organi centrali dello Stato – e in special modo il Gruppo di lavoro sulle politiche sociali sono tuttora molto impegnati nel monitoraggio dello stato di attuazione e di realizzazione di sistemi informativi sociali (*ex art. 21, l. 328/2000*) a livello regionale, al fine di porre le basi per una più approfondita riflessione comune sulle concrete possibilità di dar vita ad una rete informatica dei servizi sociali a livello nazionale. Il lavoro del Gruppo si è concentrato in un primo momento sull'informatizzazione della cartella sociale, per la rilevazione dei bisogni e degli interventi sull'utenza dei servizi dei vari comparti del sociale; cui è seguita la recentissima definizione del nomenclatore degli interventi e dei servizi socio-assistenziali, condiviso da tutte le Regioni (Cisis, 2009).

Rispetto al primo punto, il Cisis si è impegnato in una accurata ricognizione dello stato di realizzazione a livello regionale dei sistemi informativi sociali e in particolare dello stato dell'arte rispetto all'implementazione delle cartelle sociali informatizzate dell'utente, analizzandone il corredo informativo (Cisis, 2006). La ricognizione è stata estesa anche ai livelli territoriali sub-regionali dove sono stati attivati sottosistemi informativi che non sempre hanno adottato lo standard di rilevazione fissato dalla Regione. Motivo per cui la condivisione e il consenso raggiunto sul nomenclatore costituisce un importante risultato da cui ripartire per rilanciare l'utilizzo delle cartelle sociali informatizzate a livello territoriale. È di rilevanza strategica che il processo di informatizzazione non crei delle cellule di rilevazione isolate, sconnesse dalla rete più ampia del sistema di assistenza pubblica. In tal senso uno sforzo ulteriore andrebbe fatto anche nella individuazione di soluzioni di raccordo tra rete pubblica e Terzo settore, dal momento che gran parte dei servizi socio-assistenziali pubblici sono a gestione indiretta (integrazione orizzontale del sistema). Senza dimenticare di lavorare alla realizzazione di reti regionali, basate su nodi di raccordo provinciali ai quali affluiscono informazioni raccolte a livello

di ambito o di grandi Comuni sul territorio (integrazione verticale del sistema).

### 3.1 L'analisi dell'utenza e la valutazione dei servizi e degli interventi

La cartella sociale informatizzata costituisce un strumento prezioso per la costruzione di quella base conoscitiva a partire dalla quale è possibile avviare la riflessione e il confronto tra tutti gli attori sociali coinvolti nel processo partecipativo di costruzione dei Piani di zona. Infatti, ferma restando la centralità della base informativa per la definizione dell'analisi dei bisogni, il monitoraggio e la valutazione delle risposte fornite alla domanda di assistenza sociale, è necessario non fermarsi allo sguardo «freddo» del dato, ma arricchirlo col ricorso a strumenti di riflessione analitica di tipi qualitativo, in cui siano coinvolti a titolo di testimoni privilegiati i professionisti del sociale che quotidianamente affrontano tali problematiche (Battistella, 2004). La cartella sociale è funzionale a tale ricostruzione del dato poiché, diventando strumento di lavoro degli operatori che, a vario titolo, operano nel sociale, consente una raccolta estremamente affidabile delle informazioni e, per di più, permette di accompagnare la rilevazione standardizzata dei dati con note e commenti dell'operatore.

Il debito informativo standard deve essere definito a priori e deve contenere una serie di informazioni dirette a descrivere le principali caratteristiche demografiche della popolazione residente sul territorio, delle sue problematiche nonché del sistema di servizi e interventi disponibili. Il che significa raccogliere informazioni sulla composizione familiare del nucleo di appartenenza dell'utente, sulla sua condizione sociale, reddituale (riferimento Isee) e abitativa, sulla domanda espresa e i bisogni latenti emersi nella fase di presa in carico del servizio, sulle risposte attivate nell'ambito di un progetto individualizzato di intervento, sui bisogni disattesi cioè quelli cui la rete socio-assistenziale non è stata in grado di far fronte.

Come appare evidente, il debito informativo cui la cartella sociale informatizzata risponde tiene conto delle imprescindibili esigenze di monitoraggio, verifica e valutazione dei servizi e degli interventi socio-assistenziali *in itinere*, oltre che *ex post*, senza dimenticare che questi rispondono ad una logica sistemica, quindi il monitoraggio e la valutazione devono essere riferiti non solo ai singoli interventi attivati, ma al progetto individualizzato nel suo complesso. Per questo motivo un buon modello di cartella sociale informatizzata dovrebbe prevedere la

possibilità di aprire progetti individualizzati all'interno dei quali sono specificati i singoli interventi di cui i medesimi si compongono, secondo una strategia integrata di raccordo tra servizi anche appartenenti a comparti del sociale diversi (occupazione, sanità, formazione, ecc.). Pertanto il monitoraggio e la valutazione riguarderanno sia il progetto nel suo complesso, sia i singoli interventi di cui si compone, e le informazioni saranno via via raccolte in sezioni cosiddette di «riesame» all'interno delle quali saranno raccolti dati sul grado di efficacia, efficienza e coerenza delle azioni intraprese; sui costi stimati e quelli effettivamente sostenuti per la loro attuazione; sul grado di partecipazione dell'utente, così come dei servizi territoriali coinvolti, al progetto; sulle difficoltà e gli ostacoli incontrati nella realizzazione del progetto e/o dei singoli interventi; sui tempi impiegati per la sua/loro realizzazione (tenendo anche conto di quelli stimati al momento della sua formulazione); ecc. I dati saranno raccolti in via incrementale, secondo la cronologia di sviluppo del progetto. Questa struttura della cartella consentirà di ricondurre, in base a macroaggregazioni, i progetti monitorati e valutati sul singolo utente agli indirizzi di politica sociale espressi nei Piani di zona, garantendo così all'Ambito o al grande Comune di disporre di elementi utili sia a conoscere il livello di realizzazione delle linee di politica sociale territoriale definite dal Piano, sia a riorientare la programmazione futura. Da un punto di vista meramente informatico, ciò sarà possibile attraverso un sistema di *data-warehousing* che, a partire dalla base-dati alimentata dagli Ambiti zonali o dai grandi Comuni, consentirà ai vari attori sociali autorizzati al suo accesso di disporre di informazioni aggregate affidabili e tempestive sull'andamento dei singoli servizi e dei progetti individualizzati attivati e sulla loro coerenza nonché un'analisi puntuale delle caratteristiche e dei bisogni dell'utenza. Questa complessa attività di analisi, monitoraggio e valutazione consentirà, infine, ai responsabili dell'ufficio di Piano di individuare i progetti che hanno conseguito i migliori risultati, andando così ad alimentare un'ultima sezione della cartella sociale informatizzata, quella delle «buone prassi». Uno spazio dedicato alla descrizione di quei progetti che per la loro metodologia, costi e risultati conseguiti sono condivisi con gli altri attori sociali, secondo la logica della comunità di pratiche (Authier e Levy, 2000).

Naturalmente queste informazioni costituiranno la base conoscitiva a partire dalla quale sarà possibile aprire una tavola di programmazione partecipata con i diversi attori sociali operanti a livello locale.

RPS

Fiorenza Dertu

### 3.2 Obiezioni al ricorso alla cartella sociale informatizzata

Quali le possibili obiezioni all'utilizzo della cartella sociale informatizzata?

Alcuni autori ritengono che si tratti di un sistema di rilevazione parziale, focalizzato esclusivamente sulla rete pubblica dei servizi, che trascura così il Terzo settore che, come noto, assume su di sé l'onere di una buona parte della gestione locale di servizi sociali (Mauri, 2007). L'obiezione non è priva di fondamento, e si basa proprio sull'assenza di un sistema condiviso e integrato di raccolta dati a livello di Ambito zonale o di grande Comune tra pubblico e privato-sociale. Tuttavia, la sperimentazione a livello pubblico della cartella sociale informatizzata potrebbe costituire un'esperienza pilota per la sua successiva estensione al settore del privato sociale. Questo, se prima della legge 328 poteva legittimamente presentare un fabbisogno informativo anche molto diverso da quello del settore pubblico, rispondente a «mission» operative molto specifiche, con l'introduzione del modello partecipativo, in cui assume un ruolo di protagonista nella discussione sulle linee programmatiche realizzate e su quelle da intraprendere, si trova a doverne riprendere in considerazione forma e contenuti.

Non v'è alcun dubbio circa la difficoltà di realizzare un disegno di integrazione tra questi due comparti, non solo per la complessità tecnica, ma soprattutto per il cambiamento culturale che si dovrebbe realizzare per accompagnare questo processo. Tuttavia, chi scrive non è del tutto convinta che la soluzione possa risiedere nell'elevare ad unità di analisi i singoli centri/servizi in base ai dati aggregati di cui dispongono, e a partire dai quali procedere alla costruzione di analisi dell'utenza, dei bisogni, nonché di monitoraggio e valutazione. Infatti, procedere in questo modo, nonostante sia dal punto di vista dei tempi e dei costi di realizzazione immensamente più semplice ed economico, non necessariamente condurrebbe a risultati affidabili. Dal punto di vista di chi scrive, diversi sono i punti controversi:

- a) In base a quali criteri si decide quali siano i servizi/centro di offerta candidati ad unità di analisi? La questione non è di poco conto, se si considera che, a seconda dei criteri adottati, i servizi/centri di offerta di uno stesso territorio possono, da esigui, diventare anche molto numerosi. Se per il pubblico e per la gestione diretta dei servizi il problema non si pone, qualche difficoltà in più si incontra quando si passa alla gestione indiretta (privato-sociale) e ancor più quando si passa al privato-privato.

- b) Come è possibile assicurare che i vari servizi/centri di offerta condividano lo stesso nomenclatore, non meramente dal punto di vista semantico, ma sostanziale? È noto che, anche laddove le Regioni si sono attivate con la pubblicazione di nomenclatori dei servizi, non tutti gli attori sociali li hanno recepiti e continuano a proliferare espressioni semantiche diverse per identificare uno stesso servizio o, al contrario, con la stessa espressione semantica si intendono cose assai diverse tra loro nella sostanza. Ne deriverebbe un bagaglio conoscitivo scarsamente utilizzabile a fini comparativi. Dunque, per ovviare a questo problema, occorrerebbe procedere ad un intervento formativo sui vari centri di offerta per assicurarsi una effettiva condivisione dei significati. Ma questo processo è lo stesso che richiederebbe l'implementazione della cartella sociale informatizzata.
- c) Come è possibile controllare l'affidabilità del dato aggregato che viene riferito dal servizio/centro di offerta? Non disporre di un protocollo di rilevazione condiviso, almeno in linea generale, non ci dà nessuna rassicurazione sulla affidabilità del dato aggregato. Non è sufficiente definire un sistema di indicatori ai quali i singoli centri di offerta debbano rispondere (debito informativo comune), se non si hanno garanzie sui processi che presiedono alla loro costruzione. Il rischio è di disporre di indicatori seriamente distorti. Per ovviare a tale problema, occorrerebbe formare i referenti di ciascun centro di offerta sulla metodologia da seguire per la successiva costruzione di un sistema di rilevazione dati che risponda a quei criteri. Con la cartella sociale informatizzata, lo strumento di rilevazione verrebbe già fornito e la formazione sarebbe orientata direttamente alle modalità di interrogazione del sistema per ottenere l'indicatore di interesse.

Le obiezioni sopra accennate non esauriscono certo il problema, data la sua complessità, ma pongono sul tavolo degli elementi su cui forse sarebbe opportuno fermarsi a riflettere, prima di costruire dei sistemi informativi all'apparenza molto professionali, ricchi di dati e informazioni allettanti, ma fragili e inconsistenti ad un'analisi più approfondita. Un'altra obiezione che viene mossa nei confronti della cartella sociale informatizzata concerne la sua parzialità nell'analisi dei bisogni, in quanto rilevazione legata esclusivamente a quanti sono in grado di accedere al sistema dei servizi socio-assistenziali pubblici. È senz'altro vero. Ma forse sarebbe opportuno guardare all'analisi dei bisogni condotta con la cartella sociale informatizzata non come un processo

a sé stante, ma strettamente correlato con la capacità di risposta del sistema dei servizi. Il punto è che, se da una parte l'analisi dei bisogni, espressi e latenti, mette in luce le fragilità di una fascia ristretta della popolazione, è altrettanto vero che sulla base delle risposte e/o delle non-risposte della rete di assistenza pubblica è possibile individuare la domanda sociale cui le politiche (sociali) territoriali non riescono ancora a formulare risposte. A partire da ciò, non c'è dubbio che le indagini survey, i panel e i focus group non possono che costituire dei preziosissimi strumenti integrativi per la messa a punto della conoscenza sui bisogni e la domanda di assistenza della popolazione in senso più ampio.

#### 4. Un'analisi critica dello strumento

L'ultima ricognizione effettuata dal Cisis sulla diffusione dell'utilizzo della cartella sociale informatizzata in Italia risale ormai a circa quattro anni fa (31 dicembre 2005) (Tresso, 2006). A quella data in sei Regioni su tredici (più due Province autonome) che avevano risposto all'indagine era stato adottato questo strumento di lavoro: Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Piemonte, Provincia Autonoma di Bolzano, Toscana. Già allora, nel corso della rilevazione, erano emerse sperimentazioni in corso in vari altri contesti locali, e non c'è dubbio che il quadro attuale possa configurarsi diversamente da allora. Ad esempio, chi scrive ha coordinato nel 2007 una équipe di ricerca per la co-progettazione – attraverso laboratori partecipativi con gli attori sociali territoriali (responsabili di ambito, dei servizi sociali comunali, delle Asl e dell'istruzione) – l'implementazione e l'avvio in via sperimentale nei quattro ambiti della Provincia di Brindisi dell'utilizzo di una cartella sociale informatizzata (Deriu, 2008). Esperienze simili sono state avviate in Campania, in Molise e in Sicilia.

Quali dunque le difficoltà che ad oggi ostacolano una più ampia diffusione dell'utilizzo di questo strumento?

Anzitutto il continuo riassetto dell'organizzazione dei servizi a livello locale (sistema delle deleghe), che comporta la necessità di formare continuamente nuovi operatori. L'ideale sarebbe formare dei formatori che possano accompagnare nel tempo l'estensione della rete dei servizi coinvolti nell'utilizzo dello strumento, prevedendo sessioni formative periodiche vuoi per l'avvio al sistema dei nuovi operatori, vuoi per l'aggiornamento degli «old users».

Un altro ordine di problemi nasce dalla complessità e dalla diversità dei processi lavorativi dei diversi centri e servizi, nonché dalla numerosità degli attori sociali coinvolti. Il punto è che, ferma restando la libertà di organizzazione interna dei singoli centri di offerta – indispensabile per garantire la flessibilità dei processi lavorativi – sarebbe opportuno definire e condividere dei protocolli di esercizio, in modo tale da disporre di alcune linee guida standard omogenee che ridurrebbero notevolmente la frammentazione del sistema. Non solo.

Un altro limite è dato frequentemente dall'utilizzo parziale sul territorio dello strumento, per cui ne consegue una lettura altrettanto parziale degli interventi attuati, sia in fase di analisi dell'utenza, che di monitoraggio, verifica e valutazione dei progetti. Questo problema mette in luce la necessità di far partire questo processo dal basso, con il coinvolgimento di tutti gli attori sociali del territorio in un percorso di co-progettazione partecipata che li renda consapevoli del fatto che si tratta di costruire uno strumento capace di restituire loro la conoscenza indispensabile per la gestione e programmazione dei servizi, per la pianificazione territoriale (Pdz).

Su un altro fronte occorre invece lavorare sugli operatori, utilizzatori diretti della cartella sociale informatizzata, affinché non la percepiscano come un obbligo ulteriore da assolvere, un carico di lavoro aggiuntivo, un onere fastidioso e ingombrante, quanto uno strumento professionale di lavoro, al quale dedicare del tempo, ma dal quale poter attingere per semplificare, qualificare e velocizzare i propri interventi.

Purtroppo, spesso si incontrano forti resistenze al cambiamento, all'uso delle tecnologie nel lavoro sociale. Così come al ricorso di dati codificati, necessari per una lettura aggregata dei fenomeni e per la produzione di report di attività, cui sono preferite schede redatte a mano di difficile lettura, decodifica e interpretazione.

Per non parlare della varietà del linguaggio e delle definizioni adottate nel lavoro sociale. Ma rispetto a questo punto, la condivisione del recentissimo nomenclatore dei servizi e degli interventi socio-assistenziali (Cisis, 2009) dovrebbe consentire di fare notevoli passi avanti.

Resta infine aperta la questione dell'integrazione con il privato-sociale, precedentemente discussa e che, in alcuni casi, ad esempio in Toscana (Sistema Genesi), è già in fase di sperimentazione.

### 5. I necessari presupposti per l'uso professionale della cartella sociale informatizzata

Naturalmente le questioni che sottendono l'implementazione della cartella sociale informatizzata a livello di ambito e il suo raccordo a livello regionale sono numerose e complesse, agendo a vari livelli: culturale, tecnico, organizzativo, gestionale, ecc. Si tratta infatti di mettere in atto: 1) una delicata operazione di *promozione culturale*, diretta a sensibilizzare gli operatori del comparto sociale alla raccolta strutturata del dato, data la prassi generalmente consolidata tra i medesimi di stabilire un rapporto empatico con l'utente che favorisce maggiormente una raccolta non strutturata delle informazioni che lo riguardano (racconto, storia di vita, ecc.); 2) una *strategia di avvicinamento* degli operatori all'utilizzo di strumenti elettronici, ad alto contenuto tecnologico, per la gestione delle cartelle sociali in modo funzionale non solo alla operatività quotidiana dei servizi, ma anche alla possibilità di supportare con elementi pertinenti l'attività di programmazione di interventi e risposte adeguate ai bisogni rilevati; 3) un *processo formativo* di aggiornamento (laddove le competenze di base già sussistano) e/o ri-qualificazione professionale che consenta di riconoscere al lavoro degli operatori dei vari comparti del sociale un apporto professionale nel più ampio quadro delle politiche; 4) una *macchina organizzativa* in cui si armonizzino i processi relazionali e comunicativi interni ed esterni ai servizi, interni ed esterni alla rete territoriale; 5) *strumenti gestionali* capaci di coordinare senza fratture le dinamiche di cooperazione tra i servizi ad ogni livello territoriale.

In considerazione di tali elementi di complessità è necessario tener presente la necessità di operare secondo una logica *bottom-up*, che parta cioè dai livelli più bassi della catena dei servizi, per la costruzione di una rete più ampia dei medesimi e la condivisione più ampia possibile dello strumento di rilevazione. Occorre guadagnare il consenso di tutti gli attori della rete, a partire dagli operatori fino ad arrivare all'apparato dirigente, per costruire, attraverso la metodologia dei laboratori partecipativi, l'adesione necessaria non solo alla realizzazione, ma soprattutto al mantenimento di una rete locale di servizi del comparto sociale.

### 6. Conclusioni

Con questo saggio si è inteso portare quanti sembrerebbero oggi orientati verso una strategia di «evitamento» nei confronti dell'imple-

mentazione della cartella sociale informatizzata a riflettere sulle effettive potenzialità di questo strumento nella produzione di un flusso informativo di sostegno alla programmazione degli ambiti zionali o dei grandi Comuni. Attraverso tale flusso informativo, in base ad una strategia *bottom-up*, che ha portato anche alla condivisione del nuovissimo nomenclatore dei servizi e degli interventi socio-assistenziali (Cisis, 2009), sarebbe possibile realizzare quella integrazione orizzontale (tra comparti del sociale-formazione, occupazione, salute) e verticale (Ambito/Comune, Provincia, Regione) auspicata dalla legge 328/2000, all'interno di un più ampio disegno di connettività nazionale.

La cartella sociale informatizzata rappresenta uno strumento chiave per l'attività di monitoraggio e valutazione dei servizi e degli interventi a livello di ambito, ma anche un *relais* attraverso il quale trasmettere una cultura del dato, che nel sociale ancora stenta a decollare; uno strumento a partire dal quale è possibile iniziare ad immaginare una via di integrazione con il privato sociale, per una lettura di più ampio respiro della domanda sociale e della capacità di risposta della rete di assistenza; un prezioso strumento di valutazione delle politiche sociali in senso più ampio e di programmazione di quelle future; un mezzo di condivisione dei saperi sociali che dà vita ad una comunità di pratiche in cui è possibile individuare buone prassi di intervento, da cui ripartire per rilanciare la pianificazione territoriale dei servizi. In tal senso la cartella sociale informatizzata esprime e interpreta pienamente il principio di partecipazione e costruzione delle politiche pubbliche di welfare dal basso.

### Riferimenti bibliografici

- Atzeni P., Ceri S., Paraboschi S. e Torlone R., 1999, *Basi di dati*, McGraw-Hill Libri Italia, Milano.
- Authier M. e Lévy P., 2000, *Gli alberi di conoscenze*, Feltrinelli, Milano.
- Avanzino K. e De Ambrogio U., 2004, *Come valutare i Piani di Zona?*, in Battistella A., De Ambrogio U. e Ranci Ortigosa E. (a cura di), *Il Piano di Zona. Costruzione, gestione, valutazione*, Carocci Faber, Roma.
- Banchero A., 2006, *La cartella sociale nella prassi professionale e come strumento informativo*, in Atti del seminario su «La cartella sociale informatizzata: strumento per il sistema informativo-statistico delle Regioni», Trieste, 25-26 maggio 2006; pubblicato on-line all'indirizzo <http://www.cisis.it/archivi/seminari/trieste.html>.

- Battistella A., De Ambrogio U., Ranci Ortigosa E. (a cura di), 2004, *Il Piano di Zona. Costruzione, gestione, valutazione*, Carocci Faber, Roma.
- Battistella A., 2004, *Costruire e ricostruire i Piani di Zona*, in Battistella A., De Ambrogio U. e Ranci Ortigosa E. (a cura di), *Il Piano di Zona. Costruzione, gestione, valutazione*, Carocci Faber, Roma.
- Bertini G., 1996, *Valutazione e processo decisionale*, in Bertini G. (a cura di), *Valutazione e sapere sociologico*, Franco Angeli, Milano.
- Borzaga C. e Fazzi L., 2005, *Manuale di politica sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Bruschi A., 2007, *L'intervento sociale. Dalla progettazione alla realizzazione*, Carocci, Roma.
- Carabba M., 1977, *Un ventennio di programmazione 1954-1974*, Laterza, Bari.
- Cisis, 2009, *Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali*, edizione consultabile on-line all'indirizzo <http://www.cisis.it/archivi/seminari/fuggi/index.html>.
- De Ambrogio U., 2004, *Valutare il Piano sociale di zona*, in Battistella A., De Ambrogio U. e Ranci Ortigosa E. (a cura di), *Il Piano di Zona. Costruzione, gestione, valutazione*, Carocci Faber, Roma.
- De Sandre I., 1996, *Una matrice sociologica per la valutazione: processi riflessivi e riproduzione dell'azione sociale*, in Bertini G. (a cura di), *Valutazione e sapere sociologico*, Franco Angeli, Milano.
- Deriu F., 2008, relazione su *La cartella sociale informatizzata: strumento per la realizzazione del Sistema Informativo Sociale*, in Seminario di studi su «La cartella sociale e il Sistema Informativo Sociale della Provincia di Brindisi per la costruzione dei nuovi sistemi integrati di welfare», Provincia di Brindisi, 3 marzo 2008.
- Gori C. (a cura di), 2004, *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*, Carocci, Roma.
- Mauri L. (a cura di), 2007, *Il sistema informativo sociale. Una risorsa per le politiche pubbliche di welfare*, Carocci Faber, Roma.
- Mauri L., 2003, *Il Sistema Informativo come strumento di azione*, in Carrera F., Mirabile M.L., Teselli A. (a cura di), *La cittadinanza sociale fra vie locali e universalità*, Ediesse, Roma.
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, 1969, *Progetto 80: Rapporto preliminare al Programma economico nazionale 1971-1975*, Roma.
- Rein M., 1980, *Méthode pour l'étude de l'interaction entre les sciences sociale set la politique sociale*, *Review Internationale de Sciences sociales*, vol. 32 (2), pp. 385-394.
- Sgritta G.B., 1984, *Conoscenza sociale e intervento*, in *Emarginazione, dipendenza e politica sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Sgritta G.B., 1994, *Stato delle Statistiche sociali in Italia*, Relazione per la Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica, Presidenza del Consiglio dei ministri.
- Teselli A., 2007, *Sistema informativo sociale e programmazione* in Mauri L. (a cura di), *Il Sistema Informativo Sociale. Una risorsa per le politiche pubbliche di welfare*, Carocci Faber, Roma.

Tresso G. e Boniatti C., 2006, *La cartella sociale informatizzata: presentazione dell'indagine Cisis*, in Atti del seminario su «La cartella sociale informatizzata: strumento per il sistema informativo-statistico delle Regioni», Trieste, 25-26 maggio 2006; pubblicato on-line all'indirizzo <http://www.cisis.it/archivi/seminari/trieste.html>.

RPS

Fiorenza Deriu

