



Istituto di Ricerche sulla
Popolazione e le Politiche Sociali -
CNR

IRPPS Working Papers
ISSN 2240-7332

**Gli strumenti di informazione
sociale e i processi istituzionali di
governance territoriale del
settore socio-assistenziale**

Marco Accorinti

What is IRPPS?

IRPPS is an Interdisciplinary Research Institute that conducts studies on demographic and migration issues, welfare systems and social policies, on policies regarding science, technology and higher education, on the relations between science and society, as well as on the creation of, access to and dissemination of knowledge and information technology.

www.irpps.cnr.it

IRPPS WPs n. 51 (2013)

Gli strumenti di informazione sociale e i processi istituzionali di *governance* territoriale del settore socio-assistenziale

Social information system and institutional processes in welfare at local level

Marco Accorinti

Abstract

The report focuses on the social information system as a tool for local governance-management, starting also from the experience of territorial systems analyzed on the basis of available documentation. The research results have revealed how the design of an information system -first- supports the operations of the basic unit of welfare (i.e. services and social structures), and -second- aid to govern the welfare system at local level.

Keywords: social information system, social assistance, social services, governance.

Riassunto

Il rapporto concentra l'attenzione sul sistema informativo sociale come strumento operativo-gestionale per la governance locale, partendo anche dall'esperienza di sistemi territoriali analizzati sulla base della documentazione disponibile. I risultati di un'analisi documentale svolta hanno fatto emergere come la progettazione di un sistema informativo da una parte supporti le attività operative delle unità di base del welfare (ovvero i servizi e le strutture sociali), e, dall'altra parte, possa essere uno strumento utile per governare l'intero sistema socio-assistenziale a livello locale.

Parole chiave: sistema informativo sociale, assistenza, servizi sociali, gestione.

Suggested citation:

Accorinti, Marco (Aprile 2013), *“Gli strumenti di informazione sociale e i processi istituzionali di governance territoriale del settore socio-assistenziale”*. IRPPS Working Papers n. 51. Roma: Consiglio Nazionale delle Ricerche - Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali.

Autori:

Marco Accorinti, ricercatore IRPPS-CNR, m.accorinti@irpps.cnr.it



Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali - CNR
Via Palestro, 32 - 00185 Roma
<http://www.irpps.cnr.it/it>

Indice

1. La <i>governance</i> nelle politiche sociali e i processi informativi	p 5
2. La gestione dell'informazione sociale: integrazione e ruolo degli attori	p 8
2.1. L'architettura interistituzionale del sistema informativo	
dei servizi sociali	p 12
2.1.1 <i>Ruolo delle Regioni</i>	p 12
2.1.2 <i>Ruolo delle Province</i>	p 14
2.1.3 <i>Ruolo dei Distretti e dei Comuni</i>	p 15
2.1.4 <i>Ruolo dei Servizi di intervento sociale</i>	p 17
2.2. I contenuti del sistema informativo dei servizi sociali	p 19
2.2.1 <i>La cartella sociale</i>	p 22
2.2.2 <i>L'osservatorio sociale</i>	p 23
2.3. La gestione operativa del sistema informativo dei servizi sociali	p 26
3. Conclusione: ciò che è pubblico nella comunicazione dei sistemi di welfare	p 30
Bibliografia	p 34

1. La *governance* nelle politiche sociali e i processi informativi

È noto che il provvedimento più importante relativo al settore dell'assistenza sociale in Italia sia stato la Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (Legge numero 328/2000). Essa è stata considerata “la riforma dell'assistenza”¹ in quanto mirava a definire una nuova cornice istituzionale e finanziaria al settore, identificare un insieme di prestazioni “essenziali” anche riordinando quelle esistenti, promuovere nuove politiche e – elemento di maggiore interesse nel presente contributo – mettere a punto un sistema di programmazione e monitoraggio. (Ferrera, 2006)

In particolare nell'articolo 21 della citata Legge, viene definito il sistema informativo direzionale, quale strumento per programmare, gestire e valutare le politiche e gli interventi sociali al fine di avere una «compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali». A tale riguardo Mauri (2007) rileva che così concepito il sistema informativo sembra voler perseguire lo scopo di restituire informazioni ai soggetti pubblici e privati non coinvolti nella attività di progettazione. Se così fosse si tratterebbe di fornire informazioni e notizie al cittadino (ad esempio) oppure di una attività di *reporting* strategico quale strumento utile alle decisioni di chi sia chiamato a progettare e gestire servizi sociali. Nel presente lavoro si intende mostrare, partendo anche dall'esperienza concreta di alcuni sistemi informativi territoriali selezionati, quanto possa essere strumento di gestione, o - meglio - operativo-gestionale, il supporto alle attività operative delle unità di base del welfare (ovvero i servizi e le strutture sociali). La condivisibile critica di Mauri (2007) si basa sulle molteplici finalità che un sistema informativo dovrebbe assumere a fronte di un consolidato storico normativo del nostro Paese che non ha inciso sulla omogeneità delle politiche socio-assistenziali e degli approcci dei *policy maker* nazionali e locali. Sembrerebbe più credibile «adattarsi a multiformi situazioni reali, in cui i processi decisionali nel campo del welfare sono composti da un *mix* di strategie incrementalì in cui le rispettive insufficienze si compensano. [...] Una visione realistica delle caratteristiche storico-culturali e operative delle amministrazioni territoriali esclude la possibilità di un completo razionalismo del sistema di azione sociale.»² Il sistema informativo, secondo l'Autore, potrebbe tuttavia svolgere un ruolo di supporto scientifico-razionale per alcune funzioni, in particolare per: «la definizione strategica di obiettivi e priorità nel quadro degli scopi (finalità) predefiniti; l'allocatione e la gestione delle varie risorse (finanziarie, professionali, ecc.); tutte le decisioni di intervento che devono essere prese a livelli per i quali non vi sono elementi di conoscenza diretta del territorio (ovvero tipicamente a livello nazionale e regionale, ma anche locale rispetto a nuovi interventi, nuovi attori, nuovi fenomeni)».³

Il presente rapporto tuttavia intende mostrare che, accanto alle finalità ora descritte, sia possibile individuare per il sistema informativo un ruolo preciso nei processi di gestione delle politiche e dei servizi sociali, ovvero nella *governance* del sistema di welfare, all'interno dei modelli di tipo sistemico (dice la Legge) e agli assetti organizzativi istituzionali. Non sarebbe

¹ Ferrera, 2006, pag. 281.

² Mauri, 2007, pag. 21.

³ Mauri, 2007, pag. 21.

quindi solo un ruolo nella programmazione degli interventi e dei servizi sociali, bensì anche nella gestione degli stessi e nel controllo dei processi. Considerando, infatti, la *multilevel governance*, ovvero la disamina degli aspetti operativi della funzione di centralizzazione del governo dello Stato e del decentramento amministrativo locale dell'intervento sociale, anche per il sistema informativo non si possono non considerare tutti gli attori del contesto sociale all'interno del quale vengano adottate politiche sociali. L'attenzione (richiamata da Donolo, 2003) deve essere quindi sul processo e sugli effetti che si determinano per raggiungere gli obiettivi normativi, i fini istituzionali, e la soddisfazione di tutti gli attori (compresi i destinatari) presenti nel sistema (Donolo parla anche di "regime") di welfare locale.

Da una parte, infatti nella Pubblica Amministrazione la nozione di governo multi-livello implica che le autorità sub-regionali, regionali, nazionali e internazionali interagiscano tra di loro attraverso livelli diversi di gestione (per cui si parla di "dimensione verticale" del sistema di governo) e con altri attori attinenti allo stesso livello (definita "dimensione orizzontale" della *governance*). (Paraskevopoulos, 2001) Le due dimensioni del governo pubblico coinvolgono di fatto piani di azione molto diversi: uno politico-decisionale, uno tecnico-professionale e uno esecutivo. Da altro punto di vista, il concetto di *governance* comporta (o è conseguenza de) il cambiamento nella gestione del potere tra livelli amministrativi (collegato appunto al decentramento delle competenze) e solleva il problema del coordinamento della pluralità di attori e enti coinvolti nelle azioni pubbliche (Bifulco, 2005). Il presente rapporto mira a mostrare alcuni elementi delle risorse disponibili nel sistema di *governance* locale, rispetto alla rete dei soggetti coinvolti e ai metodi promossi dagli attori pubblici: ovvero circa le politiche e le strategie degli attori autointeressati. Nel paragrafo che segue, si mostreranno esempi e logiche di progettazione di sistemi informativi che sottendono percorsi operativo-gestionali del settore socio-assistenziale. Mentre la conclusione (paragrafo 3) sottolineerà la necessità di politiche sociali di tipo innovativo, che puntino a delegare il potere a livello locale verso forme di rapporto pubblico/privato e di collaborazione anche con attori completamente privati.

Per approfondire il tema è stata effettuata una ricognizione web che ha individuato una serie di esperienze di casi locali, analizzati alla luce della definizione del sistema informativo data dalla Commissione europea nel 2001: ambito di applicazione dei processi di *governance* locale⁴, «di progettazione e programmazione partecipata, in cui ciascuno degli attori è responsabile di una certa fase, ed al contempo prende parte alla creazione delle condizioni ottimali per l'intervento degli attori responsabili delle fasi successive.»⁵ Come verrà indicato anche nel testo, il materiale sul quale è stato redatto il presente report, si basa sui documenti del *CISIS - Centro Interregionale per i Sistemi informatici, geografici, statistici* e anche sull'analisi della rete, frutto del lavoro diretto di approfondimento e su preziose indicazioni avute da colleghi ed

⁴ In un altro punto, del documento citato, la Commissione definisce "attività di networking coordination".

⁵ Ibidem, che completa: «Esiste quindi una "matrice degli attori" che agisce secondo canoni di sussidiarietà verticale ed orizzontale; esiste, in definitiva, una "matrice di sussidiarietà", dove sussidiarietà significa che ciascun attore partecipa». Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in Libro Bianco sul welfare. Proposte per una società dinamica e solidale, Roma, febbraio 2003, p. 30.

esperti della materia⁶. Si è trattato di una indagine solo esemplificativa e per nulla rappresentativa, condotta nel corso del 2010. La ricerca è stata svolta utilizzando alcune parole chiave, come: *sistema informativo, osservatorio, cartella, servizio, sistema*, in combinazione con *sociale, politiche, interventi, leggi, norme, linee guida, policy* nei differenti livelli amministrativi pubblici (municipio, comune, consorzio di comuni, provincia, regione, azienda sanitaria), utilizzando un motore di ricerca semplice (www.google.com)⁷. Inoltre si è considerato il sito dell'Istat, i portali di alcune regioni italiane e il sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. La ricognizione ha inteso privilegiare i rapporti di ricerca, gli studi, le analisi delle politiche, le linee guida, le norme, le disposizioni, i regolamenti a livello locale, utili per questo rapporto; tuttavia, il lavoro svolto ha nuovamente mostrato come la rete possa essere realmente il luogo di scambio tra politiche e prassi.

La comunicazione sociale, con altre parole, è un lavoro complesso di integrazione tra professionalità differenti e su argomenti delicati, in cui è ovvia una ripartizione dei compiti a livelli diversi, in piena e completa cognizione dell'intero sistema di intervento sociale e delle competenze richieste al singolo livello. Solo così è possibile che, come sostiene Gregori (2007, pag. 116) «ognuno possa calibrare le aspettative rispetto all'altro, formulare richieste adeguate, individuare i collaboratori più adatti.» Per tali motivi, ai fini dell'implementazione di un sistema informativo, risulta strategico collocare le corrette competenze dell'Amministrazione, integrandole con apporti consulenziali esterni. Anticipando quindi alcune conclusioni, le logiche di implementazione di un sistema informativo lo rendono un ambito di studio dei meccanismi di implementazione della *governance* locale, in particolare sulle seguenti questioni-chiave: la connessione con la funzione programmatica e di valutazione, l'attivazione delle risorse umane presenti nei servizi sociali e la definizione delle competenze professionali relative, la funzione operativa da assolvere, le forme di integrazione da perseguire, gli attori sociali da integrare, le modalità di implementazione da porre in atto, la partecipazione dell'utenza sociale, la gestione degli effetti secondari delle attività intraprese (per esempio: la gestione dei reclami sui servizi erogati).

Nel rapporto, a partire dalle esperienze concrete verranno presentate alcune soluzioni alle questioni appena nominate, per mostrare le potenzialità, i limiti e le criticità degli strumenti di informazione sociale, visti "in controluce" rispetto alla attuale domanda di integrazione nel processo decisionale e nella fase di revisione che le politiche sociali stanno attraversando. (Donolo, 2005)⁸

⁶ In particolare, è un piacere ringraziare Maria Luisa Mirabile, Fiorenza Deriu e Francesca Carrera per i suggerimenti avuti nella prima versione del Rapporto e Daniela Luzi per l'attento lavoro di revisione del testo.

⁷ Un elenco dei principali siti citati nel testo è contenuto nell'Allegato 1.

⁸ Parafrasando Donolo, due sembrano essere i processi di integrazione richiesti: da una parte allargare il numero degli stakeholders presenti nei contesti decisionali, portatori di interessi ma anche depositari di saperi, il che implica integrare aree di policies, linguaggi e strumenti d'azione; dall'altra parte integrazione verso il miglioramento della collaborazione strumentale, già presente tra ente pubblico e altri soggetti, nella fase di realizzazione delle politiche e quindi nella produzione di servizi per il territorio.

2. La gestione dell'informazione sociale: integrazione e ruolo degli attori

In una organizzazione, il sistema informativo può essere considerato come un insieme di attività la cui funzione sia quella di acquisire, elaborare, archiviare, distribuire informazioni necessarie per svolgere le attività di programmazione, gestione, monitoraggio e valutazione dei servizi e degli interventi sociali. Allo stesso momento il sistema informativo rappresenta una variabile del più ampio sistema organizzativo, in quanto esercita un impatto sulle componenti gestionali (definizione di compiti e mansioni) e strutturali (organizzative): influenza il comportamento dell'organizzazione e ne è influenzato, al punto che risulterà efficiente solo se anche sia coerente con l'attività svolta dal servizio e se i destinatari ne abbiano un qualche beneficio (Mauri, 2007). Per questo, nell'analizzare le problematiche relative alla gestione interna delle informazioni, è importante riferirsi al più generale sistema di governance delle politiche sociali, in modo da avere elementi utili per progettare un sistema informativo del sociale. L'attivazione del sistema informativo sociale richiede anzitutto di selezionare gli obiettivi informativi che si vogliono raggiungere proprio con l'attività di intervento sociale, reperire quindi le informazioni attraverso fonti adeguate, trattare ed elaborare le informazioni sociali (relative all'individuo e ai fenomeni sociali), attivare integrazioni con altri sistemi di intervento alla persona, creare archivi efficienti sulla condizione sociale, utilizzare le informazioni nei luoghi e con i soggetti-utenti: in una espressione "orientamento e comunicazione sociale". Si tratta cioè di stabilire relazioni con gli individui siano utenti dei Servizi sociali, siano cittadini, siano esperti, siano professionisti, siano *policy maker*, definite in un determinato momento e in un determinato spazio socioeconomico. Questo tipo di relazioni si basano inoltre sull'assunto che «il legame tra informazione e partecipazione costituisce un elemento di connessione forte tra sistema decisionale e cittadini/utenti»⁹, e proprio il livello della partecipazione (in alcuni contesti definita come "attivazione" dell'utenza) influenza direttamente il sistema di governo locale delle politiche sociali. Ed inoltre condividiamo l'approccio di Nicoletta Bosco che vede la comunicazione come «il tentativo di accrescere le risorse di "capitale sociale", cioè il potenziale di interazione cooperativa che l'organizzazione sociale mette a disposizione delle persone»¹⁰ e quindi l'informazione sociale diventa una risorsa proprio per l'intervento professionale in ambito sociale.

Ma tornando alla definizione di un sistema informativo sociale, Mauri (2007) considera tre macroaree informative, ognuna delle quali consente percorsi di analisi e di approfondimento ai fini dell'implementazione operativa. Nello Schema che segue, si è cercato di sintetizzare alcuni concetti espressi dallo studioso, articolandoli nelle differenti modalità informative e nei possibili *output* che l'informazione sulla macro-area consente di avere, utili per la gestione degli interventi sociali. A questi elementi sono state aggiunte le cosiddette "implicazioni" relative alla *governance* del sistema, ovvero gli obiettivi di gestione del sistema stesso che sembrano poter essere collegate alle macroaree individuate, come diretta provenienza dall'attività sociale svolta.

⁹ Mauri, 2007, pag. 28.

¹⁰ Bosco, 2005, pag. 12.

Schema 1 – Aree di intervento del sistema informativo sociale e sue implicazioni relative alla governance del sistema dei servizi sociali.

<i>Macroarea</i>	<i>Modalità informativa</i>	<i>Output prodotti</i>	<i>Implicazioni di governance individuate</i>
Conoscenza della offerta di servizi, interventi e prestazioni	Flussi informativi informatizzati periodici sulla rete dei servizi e delle prestazioni offerte, schede di flusso standardizzate (o anche attraverso la cartella sociale standardizzata) per specifici interventi o prestazioni, che raccolgono dati elementari direttamente, attraverso usuali canali amministrativi.	Rapporti di monitoraggio, studi di fattibilità di integrazione tra sistemi informativi (es. sanità, lavoro, formazione), dettagli relativi alle procedure adottate, modelli di analisi.	Consolidare le procedure e le tecniche per “fare rete” territoriale. Avviare processi di autoproduzione dei dati e informazioni. Fornire dati e informazioni ad altri enti (ministeri, Istat, UE).
Individuazione dei bisogni sociali e della domanda sociale e delle prospettive di intervento	Raccolta di informazioni su gruppi <i>target</i> specifici di popolazione, seguendo criteri della metodologia sociologica o psicosociale.	<i>Survey</i> , indagini campionarie, indagini <i>panel</i> , indagini qualitative, analisi secondarie, raccolta e analisi dei dati <i>desk</i> .	Fornire dati e informazioni ad altri enti (ministeri, Istat, UE). Verificare la conoscenza del fenomeno oggetto di studio e implementare il livello delle informazioni. Individuare le potenzialità di implementazione di altre basi dati informative. Analizzare la domanda sociale espressa e stimare quella inespressa in modo da progettare interventi.
Valutazione della qualità dei servizi e controllo analitico	Analisi organizzative, analisi di <i>customer</i> e <i>job satisfaction</i> , elaborazione di indicatori e procedure di qualità, valutazione di impatto sociale, analisi socio tecniche sulla qualità dei processi e <i>output</i> .	<i>Report</i> specifici di valutazione e analisi.	Condividere e argomentare la valutazione. Adottare strategie di cambiamento e di miglioramento del sistema dei servizi sociali. Connettere il sistema informativo con quello di valutazione-intervento per il miglioramento continuo della qualità complessiva.

Fonte: elaborazioni da Mauri, 2007, pag. 21 e 22.

Mauri ritiene che il sistema informativo sociale debba assicurare la conoscenza dei bisogni sociali e il sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali offerti, e per fare questo sia necessario operare su tre macroaree informative e di analisi, ognuna delle quali adotti proprie metodologie di ricerca e produca *output* informativi propri. Si tratta dell'offerta di servizi e prestazioni (macroarea 1), i bisogni e la domanda sociale (macroarea 2) e la qualità dei servizi (macroarea 3). Ogni area contribuirà in particolare ad esplicitare processi connessi alla governance dell'intero sistema dei servizi e degli interventi sociali, di particolare valore per le considerazioni contenute nel presente Rapporto.

Tenendo come riferimento lo Schema proposto, si analizzeranno quindi nelle parti che seguono alcuni sistemi informativi sociali già in uso. Come già anticipato nel capitolo precedente, le esperienze sono state desunte principalmente da una rassegna di campo, che ha utilizzato soprattutto fonti secondarie e la rete Internet. Prima di concludere questa parte introduttiva, per meglio comprendere anche i casi locali analizzati, è opportuno esplicitare alcuni elementi relativi alla *governance* del sistema dei servizi sociali in particolare considerando i collegamenti con la gestione dell'informazione sociale.

Nel presente lavoro di ricerca non si è avuto modo di individuare, e quindi analizzare, studi e approfondimenti sul tema della *governance* dei processi informativi sociali, mentre invece, si stanno sempre più producendo approfondimenti relativi alla *governance* regionale delle politiche sociali.¹¹ In particolare, riferendoci alla ricerca promossa dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel 2006 sulle scelte organizzative delle Regioni italiane nel governo delle politiche sociali, sembrano potersi evidenziare sostanzialmente tre meccanismi di coordinamento e di gestione della sussidiarietà interistituzionale ed esterna nei sistemi di welfare. Tale ambito di attenzione sembra particolarmente rilevante per il sistema informativo che – come sostiene Donolo (2005) – esprime una domanda di integrazione tra processo decisionale e fase di implementazione delle politiche sociali. Ebbene, sulla base dell'indagine di campo effettuata dal Ministero, i meccanismi di coordinamento adottati dalle Regioni per gestire le necessità interne di integrazione, possono essere sostanzialmente tre, che - per esigenze di sintesi - vengono descritti nello Schema seguente.

¹¹ Tra i più recenti, Ciarini, Andrea, "Le politiche sociali nelle regioni italiane", Bologna: Il Mulino, 2013.

Schema 2 – Articolazione delle Regioni italiane a seconda dei meccanismi promossi per la governance interistituzionale e quella esterna

Caratteristiche della governance	Meccanismi di tipo “mercato”	Meccanismi basati sulla gerarchia	Meccanismi reticolari
Elementi e modalità di governance	Competizione, scambio, prezzo	Autorità, regole, linee guida, strumenti <i>top-down</i>	Fiducia, collaborazione
Ruolo della Regione	Crea e tutela il mercato del sociale, Acquista i servizi	È responsabile direttamente Eroga servizi	Abilitante altri enti, Gestore e partecipante in reti
Esempi di governo delle politiche sociali	Esternalizzazione, <i>contracting in, voucher</i> , accreditamento, incentivi mirati, ecc.	Modelli tradizionali di definizione delle politiche e di erogazione dei servizi	<i>Partnership</i> pubblico/pubblico, <i>Partnership</i> pubblico/privato.
Regioni nelle quali si evidenziano tali modalità	Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle d’Aosta, Veneto,	Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Marche, Molise, Sardegna, Sicilia, Umbria	P.A. Bolzano, Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Toscana, P.A. Trento

Fonte: elaborazioni da Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2006, pag. 170.

Lo Schema 2 evidenzia forme molto differenti di gestione delle politiche sociali: la principale caratteristica dei meccanismi basati sulla gerarchia (primo tipo) è l’autorità che viene esercitata attraverso la normativa e altri strumenti formali, prodotti dall’alto; i meccanismi di mercato (colonna due) sono basati sullo scambio che pone come ruolo centrale il prezzo, e quindi l’interesse, primariamente, economico; e infine nella rete (o *network*) il riconoscimento di dipendenza reciproca (quindi dell’interdipendenza) e lo stabilirsi di relazioni collaborative basate sulla fiducia, portano a sostituire le relazioni gerarchiche del tipo *top-down* in relazioni basate sullo scambio e sulla collaborazione (“tra pari”). La ricerca del 2006 evidenzia come - nelle politiche sociali regionali - i tre modelli descritti nello Schema 2 siano presenti nel nostro Paese, anche in maniera congiunta (nel senso che coesistono, ad esempio, in una stessa Regione come modalità di gestione di differenti politiche o interventi sociali), come forme di tendenza evolutiva piuttosto che di posizionamento chiaro. Una annotazione che ha a che fare con il sistema informativo del sociale, contenuta nella citata indagine, riguarda il rapporto con i cittadini all’interno del quale, si dice, riveste un ruolo rilevante la “Carta per la Cittadinanza Sociale”. Essa infatti sembra essere considerata, in regioni quali l’Abruzzo e la Toscana, non una “semplice Carta dei servizi”, ma strumento di *governance* e di *accountability* in materia sociale in quanto definisce l’accesso e le modalità di erogazione dei servizi e allo stesso tempo è strumento di garanzia per gli utenti. Per altre regioni come Marche e Sardegna, l’indagine del 2006 cita le potenzialità del sistema a rete degli Osservatori provinciali e di quello regionale, come strumenti di *governance* interistituzionale. Per la Regione Friuli Venezia-Giulia invece si riporta l’esempio del Piano strategico 2005/2008 il quale prevede il potenziamento della

comunicazione tra sistema dei servizi sociali e sanitari e cittadini, a supporto di un corretto accesso e di una completa fruizione dell'utenza, come strumento di *governance* esterna (in rapporto, appunto, con la cittadinanza).

I risultati dell'indagine del Ministero, seppure non focalizzati sull'argomento qui trattato, confermano quanto anche detto da altri¹² che gli attori delle politiche sociali in Italia si caratterizzano da una parte per l'asistematicità delle attività di rilevazione dei dati e delle informazioni sociali, e dall'altra da *exploit* delle iniziative *una tantum* e occasionali che evidenziano in realtà, l'assenza di un vero sistema informativo sociale. Come già anticipato, nelle parti che seguono, cercando di mantenere un'attenzione alle esperienze già avviate (laddove presenti e facilmente reperibili), si prova ad evidenziare potenzialità e criticità nella definizione dei sistemi informativi, relativamente all'architettura del sistema, ai contenuti del sistema stesso (ovvero da cosa sia composto) e agli aspetti organizzativo-gestionali. È chiaro che si tratta solo di tre aspetti della più ampia problematica relativa alla *governance* del sistema locale di welfare, ma, come si noterà, gli ambiti di attenzione che verranno descritti oltre, faranno emergere molte indicazioni a livello di implementazione generale del sistema.

2.1 L'architettura interistituzionale del sistema informativo dei Servizi Sociali

Con la terminologia "architettura interistituzionale" si intende esaminare l'attribuzione di ruoli tra gli attori del sistema dei servizi sociali, considerando che ci debba essere una corrispondenza (già evidenziata da Sgritta, 2003) tra sistemi informativi e sistemi di intervento sociale. Partendo quindi dal fatto che il welfare è sempre più territorializzato (e quindi territoriale), il modello di funzionamento deve rispondere alle caratteristiche del decentramento, che oltre a vedere un ruolo di coordinamento e di programmazione delle Regioni, coinvolge anche Province, Distretti e Comuni, Servizi sociali e altri attori. Per il motivo ora detto, nel presente paragrafo si analizzano in maniera separata i differenti enti territoriali cominciando dalle Regioni, le quali, come è noto, per il comparto socio-assistenziale hanno potestà legislativa e normativa piena.

2.1.1 Ruolo delle Regioni

Mauri (2007, pag. 23) sostiene che «la cabina di regia per la costruzione e il coordinamento di questo sistema articolato territorialmente deve ... individuarsi *obbligatoriamente* nel livello regionale»; ritiene inoltre che devono essere proprio le Regioni a diventare «produttori di dati ufficiali per il livello nazionale». Dal punto di vista della *governance*, tuttavia già questo elemento comporta una serie di problematiche. Come anche recenti studi dimostrano (tra i primi Mirabile, 2005, che imposta l'attenzione delle proprie ricerche su criteri quali la territorializzazione, l'integrazione e la variabilità nazionale ed europea), l'applicazione della Legge numero 328/2000 non è stata recepita in tutti i contesti regionali e questo comporterebbe ancora una titolarità nazionale nella definizione non solo di standard classificatori e metodologici necessari per la omogeneità delle informazioni raccolte (come sostiene Mauri), ma anche nella individuazione di livelli minimi essenziali di informazioni e di linee guida di

¹² Cfr. Teselli, 2007.

implementazione. Per gli aspetti citati, la *governance* multilivello non può non adottare modalità se non direttive (obblighi derivanti da Leggi) almeno di tipo concertativo, secondo il modello del coordinamento aperto, rispetto al quale lo Stato centrale individua, propone, concorda e definisce livelli informativi e gli Enti locali (primi fra tutti le Regioni) ne recepiscono i vincoli all'interno del proprio sistema regionale informativo.

Il rapporto di ricerca promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel 2006¹³ evidenzia come sia riconosciuta da tutte le amministrazioni regionali la valenza del patrimonio informativo, con la finalità triplice di: individuare il bisogno sociale e le priorità dell'azione pubblica, definire gli obiettivi e misurare i risultati¹⁴. Tuttavia, come è noto, soltanto alcune Regioni hanno realizzato un sistema informativo sociale e la funzione informativa è nella maggior parte dei casi svolta direttamente dal servizio (in altri casi denominato ufficio, settore, area) della programmazione, a volte avvalendosi di Osservatori, ma senza garantire flussi informativi strutturati e stabili.

Tra gli enti regionali, una esperienza più volte presentata è quella della Provincia Autonoma di Bolzano, che ha dal 1994 un Sistema Informativo Provinciale Socio-Assistenziale (denominato "SIPSA") con il compito di mappare l'assistenza socio-assistenziale operante sul territorio della Provincia, attraverso l'individuazione di flussi periodici informatizzati sull'offerta di prestazioni e servizi, anche grazie a relazioni sociali e report statistici e qualitativi. Circa i contenuti dei sistemi informativi si dirà dopo, tuttavia è bene qui evidenziare il fatto che il SIPSA sia in grado di fornire dati e informazioni relativi a: analisi dei bisogni sociali, studi di *panel*, soddisfazione dell'utenza e flussi periodici informatizzati sull'offerta dei servizi. L'attività di ricerca viene svolta in stretta collaborazione con gli enti gestori dei servizi, che nel caso in specie sono le Comunità comprensoriali, i Comuni e gli organismi del Privato sociale operanti sul territorio.

Analizzando in maniera complessiva, tra le esperienze di innovazione gestionale delle Regioni, la sopra citata indagine del Ministero del 2006 come ambito di innovazione nei sistemi regionali indicava l'introduzione di un sistema informativo regionale sociale, rilevato in particolare in quattro Regioni: Abruzzo (introduzione generale), Emilia-Romagna (in particolare aggiornando il sistema regionale con quello adottato per il sistema degli interventi dei piani di zona), Piemonte (con uno strumento informatico di verifica della programmazione a livello locale) e Veneto (che limita l'attenzione alla sperimentazione della cartella sociale a livello territoriale). Non si hanno evidenze di analisi successive all'indagine nazionale del Ministero, o - magari - specifiche per altri contesti regionali; a titolo conclusivo, prima di passare ad un altro ente territoriale, nel caso delle Regioni italiane si deve confermare come rispetto al sociale siano stati applicati principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento sempre differenti.

¹³ Si tratta di un lavoro condotto dal Fornez e dall'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" – Dipartimento di Studi sull'impresa, il cui lavoro di coordinamento tecnico-scientifico è stato curato da Andrea Tardiola, Marco Meneguzzo, Anna Maria Candela, Luigi Simeone e Emilia Presutti, e pubblicato nel mese di gennaio 2006 presso la tipografia CSR di Roma.

¹⁴ In verità, nelle schede sintetiche riportate, emerge che la Regione Piemonte non abbia mai disciplinato in merito.

2.1.2 Ruolo delle Province

Gli approfondimenti di ricerca svolti evidenziano che per la gestione dell'informazione sociale possono essere vari i comportamenti anche degli enti provinciali. In alcuni casi le Province italiane hanno funzione di coordinamento e di supporto agli ambiti territoriali distrettuali della pianificazione sociale, con due possibili varianti: partecipazione diretta (con propri operatori progettisti) oppure partecipazione indiretta con modalità di assistenza tecnica (sostenendo la formazione degli operatori degli uffici, ad esempio, fornendo linee guida e repertori di *best practices*).

Relativamente alla prima fattispecie di intervento diretto, un caso interessante è rappresentato dalla Provincia di Cremona che ha attivato, a partire dal 1995, osservatori riguardanti tre aree specifiche che sono: handicap, anziani e immigrazione. Con le tre strutture l'Ente persegue la propria esigenza di avere una completa conoscenza dei bisogni e delle politiche sociali del territorio, attraverso in particolare due attività:

1. la raccolta delle conoscenze e dei dati sui bisogni e sulle risorse rese disponibili dai Comuni e da altri soggetti istituzionali presenti in ambito provinciale, attività volta a concorrere all'attuazione del sistema informativo dei servizi sociali;
2. l'analisi dell'offerta assistenziale, per promuovere approfondimenti mirati sui fenomeni sociali più rilevanti in ambito provinciale fornendo, su richiesta dei Comuni e degli enti locali interessati, il supporto necessario per il coordinamento degli interventi territoriali.

Dalle tre esperienze è emersa nel tempo, la necessità di creare un unico Osservatorio delle Politiche sociali ordinato per aree tematiche, costruendo un sistema uniforme e coordinato di raccolta di informazioni e di strumenti di analisi sui bisogni e sulle risorse disponibili nel settore delle politiche sociali territoriali, utili per supportare la programmazione dei servizi e la progettazione sociale degli Enti locali che ne facciano richiesta.

Rispetto invece alle forme di partecipazione indiretta dell'ente provinciale, un esempio di un particolare tipo di assistenza tecnica agli Enti locali è fornito dalla Provincia di Parma, che in linea con la delibera del Consiglio Regionale numero 33 del novembre 2005 nella quale si definiscono le funzioni della Provincia quale soggetto del «coordinamento e partecipazione alla definizione dei Piani di Zona, assicurando il necessario supporto tecnico e informativo», si è data come obiettivo per l'anno 2006 quello di definire e avviare un sistema di valutazione che coinvolga i vari livelli territoriali, definendo gli strumenti, i ruoli dei soggetti istituzionali e gli indicatori di valutazione delle politiche sociali realizzate con i Piani di zona.¹⁵

In alcuni contesti le Amministrazioni provinciali hanno assunto il ruolo di regia per le aree più piccole, fungendo da organismo mediano tra il distretto (piccolo comune o consorzio di comuni) e l'Ente regionale. È stato il caso, ad esempio della Provincia di Roma, che tra le

¹⁵ In base al lavoro avviato nel 2005, nel corso del 2010 l'Osservatorio provinciale politiche sociali è stato l'ufficio che si è occupato della rilevazione dei bisogni e dell'offerta di servizi e strutture socio-educative, socio-assistenziali e socio-sanitarie del Parmense del 2009, per alimentare il Sistema Informativo Politiche Sociali (SIPS) della Regione.

declatorie dell'ufficio "Pianificazione territoriale", aveva posto la sua funzione di «concorrere alla programmazione del sistema integrato degli interventi e servizi sociali, attraverso l'integrazione delle politiche, il coordinamento e il sostegno ai Comuni nei rispettivi territori, la promozione della partecipazione degli Enti del terzo settore e del volontariato, la funzione del monitoraggio e valutazione dei Piani di Zona, anche ai fini del sistema di qualità.»¹⁶

In altri ancora sono stati attivati Osservatori provinciali sulle politiche sociali che realizzano analisi su fenomeni sociali locali e – talora – indagini utili alla progettazione dell'offerta dei servizi. Due esempi paradigmatici sono l'Osservatorio istituito nel 2001 dalla Provincia di Pesaro e Urbino, quale strumento per «la costruzione di sistemi informativi sociali come punto di partenza e di arrivo per la programmazione sociale territoriale», e l'Osservatorio Provinciale sulle Politiche Sociali della Provincia di Gorizia, che dichiara di essere «un servizio di supporto ai soggetti che operano nella rete ed è utile esclusivamente a fini informativi, non può avere funzione di controllo, offrendo però spazio a considerazioni sulle tematiche del welfare a 360°. L'OPPS pertanto non è un servizio invasivo e non entra nei meccanismi della decisione, ma offre spunti di riflessione per i soggetti decisori.» L'esempio di Gorizia mostra la posizione di un osservatorio provinciale rispetto alle competenze che l'ente provinciale ricopre nel quadro delle attribuzioni nazionali: nella città friulana si è infatti limitata l'attenzione dell'osservatorio alle informazioni che riguardano lavoro e cooperazione e gli approfondimenti derivanti anche da progetti particolari presenti nel territorio (ad esempio quelli relativi ai temi dell'immigrazione e delle povertà estreme).

L'ultimo esempio mostra una tendenza delle Province italiane a fungere da supporto ai *policy maker* nella fornitura di informazioni, assumendo così il ruolo per lo più di struttura con funzioni descrittivo-documentali, utile alla progettazione esecutiva territoriale e interprete delle disposizioni regionali.

2.1.3 Ruolo dei Distretti e dei Comuni

Nell'architettura istituzionale i distretti sociali (o "ambiti sociali territoriali", come denominati in alcuni contesti) e gli enti comunali hanno un ruolo molto importante non scevro da complicità relative alla gestione del sistema. La prima problematicità operativa risiede nel fatto che non sempre gli ambiti territoriali di articolazione del sistema locale di welfare e di applicazione della Legge numero 328/2000, coincidono con il territorio di un Comune o di una Azienda sanitaria. È chiaro che a volte si tratta di comuni di piccole dimensioni per i quali non risponderebbe a requisiti di economicità definire un ambito specifico per il singolo comune. Nella progettualità regionale sono stati definiti ambiti che sottendono consorzi di comuni con collegati processi di integrazione non sempre automatici. Un esempio, tra i tanti è il "Consorzio per la realizzazione del sistema integrato di welfare dell'ambito-zona di Poggiardo" nella Provincia di Lecce, il quale, attraverso il proprio Consiglio di Amministrazione, istituisce e

¹⁶ Fonte internet www.provincia.roma.it. Informazione raccolta nel corso dell'indagine, nel 2011. Tuttavia una riorganizzazione interna ha ristrutturato l'articolazione amministrativa, creando un Ufficio di Direzione denominato "Pianificazione territoriale e sistema informativo" alle dirette dipendenze del Direttore del Dipartimento "Servizi sociali".

nomina l'Ufficio di Piano, preposto alla realizzazione del sistema integrato locale di welfare, quale struttura gestionale tecnico – amministrativa, avente la dotazione di risorse umane necessarie per il conseguimento degli obiettivi previsti dal Piano di Zona di Ambito, o degli eventuali altri individuati dall'Assemblea del Consorzio.

La suddivisione operata in base alla contiguità territoriale e all'omogeneità di caratteristiche sociali (in senso ampio) da parte della Regione Campania, ad esempio, ha comportato alcuni aggiustamenti in corso d'opera e spostamenti dei comuni da un ambito all'altro con inevitabile disorientamento dell'utenza che per uno stesso servizio nel giro di pochi mesi hanno dovuto rivolgersi in due differenti ambiti sociali.¹⁷ Inoltre in altri casi regionali l'individuazione dell'ambito non ha conciso con la suddivisione delle ASL. Un caso interessante è rappresentato dal Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio Assistenziali C.I.S.S.A. di Pianezza in Provincia di Torino. Nella Regione Piemonte, i Servizi Socio Assistenziali sono stati gestiti per molti anni dalle Unità Socio Sanitarie Locali (con bilancio separato rispetto a quello del servizio sanitario), per cui ad esempio la USL 26 gestiva i servizi per otto Comuni (Alpignano, Druento, Givoletto, La Cassa, Pianezza, San Gillio, Valdellatorre, Venaria). Dopo l'accorpamento in seno alla nuova Azienda Sanitaria Locale 6, avvenuto nel 1995, tutti i comuni interessati hanno deciso di gestire in proprio i Servizi Socio Assistenziali mantenendo il raggruppamento dei comuni preesistenti. È nato così nel gennaio 1997 il Consorzio C.I.S.S.A. di Pianezza per gli otto Comuni, però solo da gennaio 2009 gli otto Comuni hanno anche un unico Distretto Sanitario.

Si registra tuttavia anche il caso opposto, ovvero la suddivisione delle ASL ha comportato che il Municipio Roma 19 avesse un piano di zona comune con il Municipio Roma 20 perché esistenti nel territorio della stessa ASL, pur essendo realtà differenti;¹⁸ solo dopo il finanziamento regionale è stato possibile separare il Piano di Zona di due Municipi romani.

Un ulteriore, ma forse il fondamentale, elemento di problematicità risiede nel fatto che gli ambiti siano proprio loro i produttori di dati, nel senso che li rilevano in quanto organismi di livello più prossimo alla fonte del dato. La vicinanza all'utenza richiama problematiche relative al fabbisogno in termini di strumentazione e di conoscenza del sistema informativo, e di fatica a modificare esperienze già consolidate di rilevazione, ma anche di necessità informative differenti rispetto al ruolo regionale o nazionale, o di conoscenza di ritorno, relativa al dato. Per il Sistema informativo sociale della Regione Puglia si è scelto di adottare come unità di rilevazione l'unità di servizio sociale, in modo da avere maggiore semplicità operativa e un adeguato livello di dettaglio, e questo ha comportato un progressivo affiancamento dei servizi sociali che è partito, in forma sperimentale, con tre tipi di interventi sociali (che sono: strutture residenziali per anziani, asili nido e strutture socio assistenziali a carattere residenziale per minori).

Nell'attività di monitoraggio dell'offerta socio-assistenziale promossa dal Sistema Informativo Politiche Sociali (Sips) della Regione Emilia-Romagna, e che riguarda i presidi

¹⁷ Si veda Accorinti, 2008a nello studio del sistema di welfare locale a Vallo della Lucania (SA) e quanto riportato nel sito della Regione Campania (http://www.regione.campania.it/portal/media-type/html/user/anon/page/HOME_DettaglioRegioneInforma.psm1?itemId=4834&ibName=NotiziaHomePage&theVectString=-1).

¹⁸ Si veda Accorinti, 2008b nello studio del sistema di welfare locale a Roma.

residenziali, i centri diurni e i servizi di assistenza domiciliare per le aree di utenza rispondenti agli obiettivi prioritari definiti dalla programmazione regionale (ovvero: anziani, minori, disabili, immigrati, adulti in difficoltà), le informazioni sono state raccolte dalle Province, le quali hanno effettuato la rilevazione presso gli enti gestori dei vari presidi e servizi e curato l'immissione ed il controllo dei dati. La Regione Emilia-Romagna quindi effettua il coordinamento e il monitoraggio della rilevazione e provvede ad inviare all'Istat i dati di competenza del livello nazionale, alimentando così la banca dati dei Presidi e dei Servizi socio-assistenziali e la banca dati degli enti titolari e gestori degli stessi, regionali. In parte analogo è stato il processo di censimento di tutte le strutture e servizi sociali della Regione Lazio (che oltre alle cinque Province, ha stabilito un accordo per la fornitura di informazioni e dati con il Comune di Roma).

Un ulteriore discorso, che porterebbe ad affrontare ambiti di tipo amministrativo-costituzionale, riguarda il fatto che la maggior parte della popolazione nazionale vive nei grandi contesti metropolitani, ed esprime quindi bisogni e domanda sociale per i *policy maker* metropolitani che molto spesso è difficile da interpretare in maniera aggregata su scala provinciale o regionale. In tali contesti è l'informazione stessa una condizione di inclusione sociale, o - dal punto di vista opposto - la carenza di informazioni diviene un elemento di disagio e di crisi. Sembra quindi opportuno che un Comune come quello di Roma, pur collaborando con l'implementazione del Sistema informativo promosso dalla Regione Lazio, lavori ad un proprio Sistema di rilevazione della domanda e dell'offerta sociale.

Sono proprio i livelli territoriali quindi, laddove si definisce la progettazione degli interventi, lo spazio all'interno del quale sarebbe possibile individuare le necessità di un sistema informativo a servizio della popolazione e del decisore pubblico.

2.1.4 Ruolo dei Servizi di intervento sociale

In maniera analoga, di fronte al processo di raccolta della memoria dei casi, il servizio sociale professionale si può dire che fin dalle origini abbia riconosciuto l'importanza della registrazione delle proprie attività nell'ambito del percorso di aiuto dell'utente. (Cesaroni, Sequi, 2007) Gli assistenti sociali hanno sempre utilizzato una modulistica per raccogliere informazioni e dati relativi all'utenza e al tipo di intervento effettuato (diagnosi sociale, piano di lavoro, trattamento, evoluzione, verifica, ecc., con documentazioni allegate). In particolare poi, risulta che in molti Servizi sociali, nel passaggio ad un welfare di tipo istituzionale, rivolto a tutti i cittadini, si è sentita maggiormente l'esigenza di disporre di strumenti rivolti alla generalità della popolazione e adeguati all'analisi dei fenomeni sociali. Come si vedrà anche nel paragrafo 2.2, la redazione della cosiddetta "cartella sociale informatizzata" è stato l'impegno di molte amministrazioni locali e regionali.

Tra i primi, un esempio significativo è rappresentato dalla Regione Toscana, che ha avviato sin dal 1997 un percorso di attivazione dell'Osservatorio Sociale Regionale e, successivamente, di sviluppo di un vero Sistema informativo sociale. L'obiettivo del progetto era quello di garantire una rilevazione, un monitoraggio, un'analisi ed una diffusione di dati e conoscenze sulla domanda e sull'offerta sociale per supportare le scelte effettuate in fase di programmazione e gestione delle politiche e degli interventi integrati in campo socio-sanitario. Inoltre, l'Osservatorio regionale toscano si poneva quale nodo strategico della rete degli

osservatori provinciali con il compito di garantire il coordinamento con la struttura regionale competente in materia di epidemiologia sanitaria. A seguito della Legge nazionale del 2000, e con il Piano Sociale Regionale 2002-2004, le funzioni sono state orientate verso l'obiettivo di mettere a sistema le rilevazioni e costruire un sistema informativo regionale delle politiche sociali che attivasse un sistema di monitoraggio e di valutazione degli interventi e delle azioni sociali, e che si raccordasse con il più ampio e articolato Sistema Informativo Regionale (SIR) sia sul piano metodologico, sia sul piano della tipologia di dati e informazioni trattate, sia sul piano delle responsabilità e degli strumenti di gestione. Ad oggi, vengono raccolte ed elaborate schede per il monitoraggio delle attività e dei progetti sociali, per la programmazione finanziaria, sulla spesa sociale dei comuni per ciascuna zona, per la rilevazione ed il fabbisogno dei profili professionali. La ridefinizione del ruolo e della struttura dell'osservatorio ha reso necessario l'adeguamento del sistema gestionale adottato per l'attività di rilevazione e monitoraggio, che ha comportato anche una innovazione nelle modalità di programmazione e nei soggetti gestori dei servizi, in quanto la realizzazione dei piani integrati di salute, ha fatto sì che cambiasse radicalmente le modalità di pianificazione finanziaria non più articolata per progetti intervento e programmi operativi. Inoltre le rilevazioni dovevano consentire il monitoraggio anche dei servizi ad alta integrazione sanitaria, e quindi si è reso necessario elaborare nuove classificazioni, nuovi strumenti e nuovi indicatori. Per rispondere a queste esigenze, il "Settore Programmazione delle Politiche Sociali Integrate", divenuto "Governo Socio-Sanitario", ha promosso e coordinato un tavolo tecnico per la definizione di un nuovo "Nomenclatore delle prestazioni sociali", che inquadra il complesso delle attività sociali classificandole per tipologie, macroattività e servizi e le cui variabili utilizzate sono: destinatari, macroaree di intervento, aree di intervento, interventi, azioni, sedi delle prestazioni, e profili professionali. Tale metodologia si è venuta a basare sulla cartella sociale, quale strumento essenziale di documentazione del lavoro sociale e della spesa.

Si noti che così definito il processo sia in grado di rispondere ai principi della *governance* in una direzione "bottom/up" e coinvolga i soggetti titolari delle funzioni di programmazione e gestione dei servizi nella condivisione degli strumenti di rilevazione, rendendo possibile un raccordo funzionale capace di soddisfare i diversi piani di analisi (nazionale con la rilevazione Istat della spesa sociale e locale con il monitoraggio del sistema di offerta dei servizi).

Esperienze di progettazione di cartelle sociali informatizzate ce ne sono tante e molto differenziate. Per citare la complessità della materia, si può rappresentare il caso del Comune di Roma, dove, nel tempo sono state prodotte e adottate, tra le altre: una cartella sociale per il servizio delle "Porte sociali", una per i progetti della Legge numero 285/1997, una a livello regionale per i servizi di accesso (segretariato e servizio sociale professionale), una dalla ASL RM B. Tali esempi rappresentano ambiti di riflessione, sperimentazione e verifica che hanno coinvolto in primo luogo gli operatori delle strutture e dei servizi di intervento sociale, con l'obiettivo di definire un sistema informativo che consentisse agli operatori stessi e ai decisori politici, lo studio della realtà territoriale, la gestione e programmazione dei servizi, e – soprattutto nel caso romano – l'attivazione di un sistema armonico di interventi rivolti – anche – alla prevenzione.

Proprio a partire da queste esperienze romane emerge in modo chiaro le potenzialità di una strumentazione definita e integrata con quanto predisposto dagli operatori per la gestione quotidiana delle pratiche del servizio sociale. Del resto, come sottolineato tra i primi da Lipsky (1980), nello svolgimento del proprio compito, gli assistenti sociali, psicologi e operatori dei servizi dispongono di un certo potere discrezionale che si mostra in azioni non specificabili a livello normativo, considerata la varietà di richieste che possono giungere ai servizi: nella pratica, gli *street level bureaucrats* assumono proprie strategie operative che finiscono per incidere in modo rilevante sugli effettivi esiti delle politiche pubbliche. «Lipsky rimarca pertanto l'importanza della fase di implementazione come momento di natura decisionale e quindi anche 'politica', non esclusivamente tecnica. Infatti, gli interventi di politica pubblica si definiscono non solo a partire da indicazioni e vincoli normativi, ma anche, ed in modo significativo, in base a valutazioni autonome degli operatori che devono quindi essere considerati parte integrante della policy-making community e non semplici 'esecutori' di scelte altrui.»¹⁹

2.2. I contenuti del sistema informativo dei Servizi sociali

Mentre altri sistemi informativi della Pubblica Amministrazione sembrano essere finalizzati in maniera prevalente all'automazione e all'informatizzazione delle attività dell'amministrazione stessa, il sistema informativo del sociale è principalmente orientato alla domanda di servizi sociali e quindi alla richiesta di informazioni sul sistema dei servizi, esistenti o desiderati. La domanda sociale²⁰ si configura come una sorta di motore del sistema stesso, in quanto - in un certo senso - lo alimenta e lo caratterizza, e anche allo stesso tempo ne genera altra domanda potenziale. Le richieste di natura sociale dei cittadini corrispondono a bisogni sociali, sono orientate verso bisogni sociali, e stimolano altri soggetti a presentare proprie richieste e propri bisogni, non previsti in quanto spesso ignorati o poco considerati dalle istituzioni.²¹ Si tratta, con altre parole, di un elemento importante del sistema informativo, ovvero trasformare i dati della domanda in informazioni di natura sociale. Mauri (2007, pag. 29) differenzia il dato, trascrizione o registrazione memorizzabile e interpretabile, dall'informazione, ovvero l'eliminazione dell'incertezza attraverso la trasformazione del dato: alla base del sistema informativo del sociale, ci sono pochi dati che però portano (o comportano) tante informazioni. A ciò si aggiunga che un sistema che monitora la domanda sociale, consente, almeno in linea di principio, di rendere disponibili a molti soggetti una sistematica, organizzata, attendibile, massa di informazioni, utile non solo per decidere e programmare gli interventi, ma anche per operare

¹⁹ Tatiana Saruis, "Il ruolo degli operatori sociali nell'implementazione delle politiche sociali a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale: tra normativa, discrezionalità e nuovi bisogni", Paper presentato alla prima conferenza annuale ESPAnet Italia 2008, Ancona.

²⁰ Si intende il complesso delle richieste elaborate da gruppi di popolazione che, animati da un comune stato di disagio, prendono progressivamente coscienza del proprio malessere, lo socializzano, ed elaborano istanze che vanno al di là di quello che offrono le istituzioni, alle quali si rivolgono per avere delle risposte.

²¹ Per lo più infatti, la risposta alla domanda sociale di un individuo è presentata al mondo vitale del soggetto interno (famiglia, parenti, amici, vicinato), quindi al mercato, ai servizi pubblici e/o privati, e ai sistemi di solidarietà organizzata (volontariato, associazionismo, enti religiosi).

e valutare gli interventi stessi. Dal punto di vista operativo, infatti, è possibile che le informazioni raccolte siano utilizzate per adeguare gli stili operativi dei servizi alle esigenze sociali dei cittadini (sempre mutevoli, per definizione). In questa linea, la base informativa deve essere considerata un elemento tipico della formazione e dell'aggiornamento degli operatori dei servizi sociali, soprattutto in funzione dell'acquisizione di nuovi strumenti professionali. Inoltre, proprio dai flussi informativi sulla domanda sociale il *policy maker* può desumere il livello di consenso dei cittadini nei confronti dei servizi sociali erogati e quindi rispetto alle priorità date alle proprie politiche di intervento.

È per questo motivo che anche i contenuti del sistema informativo rappresentano un elemento di *governance* in quanto aiutano a considerare gli utenti dei servizi quali interlocutori attivi e partecipi nella predisposizione delle risposte ai propri bisogni e non terminali di iniziative pensate dall'amministrazione, collegando così le politiche sociali ai bisogni dei cittadini. Il servizio sociale ha un ruolo "sociale" appunto, ovvero deve servire a qualcuno che è "fuori di sé": se si limita a lavorare per sopravvivere, o ad assicurare un'occupazione ai propri operatori, il servizio sociale tradisce la propria funzione e i destinatari del proprio intervento. (Bergero, 1993) Non sembra il caso di richiamare (antichi) discorsi legati all'assistenzialismo degli interventi sociali, certo però non appare affermata ovunque quella tensione verso i "diritti sociali di cittadinanza" proclamata dalla Legge numero 328/2000, e che - certamente - fa aumentare il carico di responsabilità per chi opera all'interno dell'assistenza sociale pubblica. Sarebbe il caso, al riguardo, di superare la residualità nella quale versano i servizi sociali in molti bilanci pubblici, e considerare il sistema informativo come uno strumento per affrontare la crescente e diversificata domanda di servizi collettivi, attraverso un più rigoroso controllo sull'uso delle risorse. È questo il modo che sembra essere meno difficile per mettere in correlazione bisogni della popolazione, raccolti dagli operatori dei servizi, e decisioni politiche prese in modo corretto e razionale sulla base di dati e informazioni.

Tornando ai contenuti, il sistema informativo sociale è ciò che produce, altrimenti è inesistente, non serve. È necessario quindi mettere l'attenzione sui prodotti, per poter ragionare in termini definitivi sul sistema da costruire e sugli strumenti da utilizzare. Sono almeno cinque i prodotti/obiettivi di un complesso strumento di informazione del sociale: le risorse, la trasparenza, la partecipazione, la prevenzione e la programmazione.

Il primo prodotto è la risorsa principale, ovvero l'informazione, che in realtà il welfare crea naturalmente, per il semplice fatto di esistere: i servizi sociali sono depositari di conoscenze relative ai cittadini e alle problematiche sociali, che trasmettono attraverso flussi comunicativi. Per questo motivo, le informazioni vanno raccolte, rese disponibili e fruibili da chi è legittimato a farlo (Cesaroni, Sequi, 1997) e non da chiunque. Un secondo elemento che produce è la trasparenza: le leggi numero 142/1990 e numero 241/1990 hanno in un certo senso segnato una svolta nei rapporti tra cittadino e Pubblica Amministrazione, sancendo il diritto a prendere visione del percorso di aiuto e sostegno che lo Stato possa garantire alle persone, senza dover passare per sistemi di rappresentanza o meccanismi di privilegio e di raccomandazione. Un terzo elemento da produrre è la partecipazione: l'assenza di informazioni e di conoscenza ha come conseguenza l'assenza di partecipazione. Una informazione non corretta produce distorsione della realtà e nei servizi sociali può generare forme di manipolazione (anche del

consenso politico) che implicano processi non rappresentativi e antidemocratici. Nei servizi sociali la presenza e la partecipazione sono elementi che, anche se non partono da una esigenza personale dell'utente, devono essere "attivati" nel processo di aiuto, perché ne costituiscono condizioni di successo. Si deve considerare anche che la partecipazione avviene solo su bisogni reali e problemi ritenuti importanti per la gente e ciò, dal punto di vista dei contenuti per il sistema informativo sociale implica circolarità di informazioni e trasparenza negli atti compiuti (Cesaroni, Sequi, 1997). Quarto elemento riguarda prevenzione, riduzione del danno, ovvero non più (o non solo) assistenza sociale ma anche attenzione ai fenomeni sociali: prevenire i bisogni e creare le condizioni per il benessere sociale. La prevenzione è diventata un ambito di interesse per il Servizio sociale che si apre al territorio e alle sue dinamiche sociali, attivando dinamiche (partecipative, appunto) circa le risposte, le risorse, gli interventi e gli attori (in una parola, "il capitale sociale") della collettività in cui è presente il servizio. La programmazione è il quinto aspetto di produzione del sistema informativo sociale: è la base della programmazione. Dal punto di vista dei contenuti, programmare il sistema informativo implica una serie di azioni e una serie di decisioni in merito alle attività da intraprendere, così sintetizzabili:

1. garantire una periodicità dei flussi informativi in entrata (mensile, annuale, con una frequenza determinata) e che considerino anche i flussi informativi in uscita e le tipologie differenti di *output* (per la Regione, per il distretto sociale, per il municipio);
2. attivare flussi informativi specifici o piuttosto rilevare le informazioni "a tappeto" su tutto il territorio oggetto di attenzione, questo comporta che il sistema sia uguale per tutti e quindi consenta una lettura omogenea, però fa correre il rischio di essere troppo generale e poco attento alle specificità locali;
3. eseguire forme di rilevazione di tipo campionario o censuario, strettamente collegato al precedente, con potenzialità di lettura approfondita di contesti locali, o piuttosto analisi "a volo di uccello";
4. fare riferimento a terminologie e nomenclature definite per esempio a livello nazionale (e/o internazionale) oppure dotarsi di definizioni dei servizi e degli interventi sociali legate al contesto locale, inteso anche come regionale; a questo riguardo potrebbe essere importante, sempre nell'ottica della *governance* del sistema complessivo dei servizi sociali, individuare, coinvolgere e stipulare protocolli con altri enti gestori di dati;²²
5. infine, definire l'unità di rilevazione elementare: sia la cartella sociale informatizzata o un maggior grado di dettaglio, oppure il comune o il servizio sociale territoriale.

L'analisi svolta sui casi locali mostra come le scelte (o decisioni) da prendere circa i contenuti del sistema informativo sociale, sottese ai cinque punti sopra elencati, in ottica gestionale dovrebbero essere definite e implementate in funzione degli obiettivi che il sistema stesso si voglia dare. In altre parole ai fini dell'implementazione è necessario organizzare le risorse informative e quindi il sistema territoriale di rilevamento delle stesse, considerando i

²² A questo riguardo, si veda l'attività di collegamento e coordinamento promossa dall'Istat nell'ambito dell'indagine sulla spesa sociale dei comuni italiani, per la redazione del "nomenclatore dei servizi sociali".

seguenti aspetti: la periodicità che i decisori e gli operatori pensano di poter garantire, il contesto sociale che sia possibile coprire, la rilevazione che si sia in grado di compiere, il collegamento con le altre risorse informative che sia possibile stipulare, l'ambito di analisi dal quale si possa partire ma soprattutto che si voglia raggiungere.

Proprio considerando quest'ultimo aspetto, come parte relativa ai contenuti del sistema informativo sociale, nei due paragrafi successivi verranno approfonditi due strumenti (così sembra dover opportunamente intenderli) da utilizzare per l'implementazione del sistema stesso, si tratta della cartella sociale informatizzata e dell'osservatorio sociale.

2.2.1 La cartella sociale

Circa l'attenzione che i Servizi sociali hanno avuto rispetto alla cartella sociale informatizzata si è detto nel paragrafo 2.1 (citando l'esperienza del Comune di Roma). Dal punto di vista del sistema informativo e soprattutto dei meccanismi di *governance* che la cartella sociale sottende, sicuramente essa può rappresentare una soluzione per l'accoglienza, la presa in carico e la gestione nel tempo degli utenti da parte del sistema locale di welfare, laddove con tale espressione si intenda il complesso istituzionale costituito dall'organismo pubblico di programmazione e finanziamento e dagli enti gestori dei servizi socio-assistenziali. Dal punto di vista delle esemplificazioni, in Italia si sono ormai consolidate esperienze di strutturazione di cartelle sociali che attraverso piattaforme informatiche e la rete internet consentono la messa in comune di dati e informazioni relative alla gestione di particolari servizi sociali. Tra le altre esperienze è possibile citare la "Cartella On-line" promossa nella Regione Piemonte da una serie di consorzi territoriali di gestione dei servizi sociali (Consorzio "Monviso Solidale", Cisa Gassino - San Mauro, Cisap Collegno e CISS Pinerolo). Essa ha permesso una gestione rapida, ordinata e trasparente, ma anche gerarchicamente definita, dei nuclei degli utenti assistiti; l'utilizzo di internet, con tutti livelli di sicurezza relativi ai dati, permette la condivisione immediata dei dati secondo gerarchie territoriali e funzionali, a partire dal dato raccolto dagli Sportelli unici socio-sanitari, articolazione territoriale di base del servizio sociale professionale. Elementi relativi alla *governance* desumibili da questa esperienza territoriale sono: la facilità d'uso che ha permesso una rapida adozione da parte di enti e servizi con caratteristiche territoriali, organizzative e di organico assai differenti; la struttura modulare (essa è suddivisa in tre sezioni: accoglienza, cartella e moduli aggiuntivi) che permette di diversificare gli accessi (e di conseguenza le fasi di intervento sociale) in rapporto ai punti di accesso del cittadino al servizio sociale e alla tipologia di operatore che compila la cartella; la possibilità di monitorare progetti complessi legati ai percorsi economici, di rendicontazione e *planning* orario degli operatori; la valorizzazione delle professionalità sociali che vengono costantemente aggiornate non solo circa la procedura utilizzata ma anche i risultati informativi raggiunti. Altra esperienza in questo settore è quella progettata della Provincia di Ascoli Piceno, la quale si è posta come obiettivo di rendere più semplice lo svolgimento di alcune fasi del lavoro svolto dai servizi sociali, in particolare: la presa in carico, la gestione dell'intero processo dal primo contatto all'invio presso le strutture preposte, l'accesso alle informazioni per i cittadini e gli operatori del settore, il monitoraggio strutturato in base alle singole problematiche. Con queste finalità, ci si è resi conto che l'informatizzazione della cartella sociale costituisca il primo passo verso una

diversa organizzazione dei servizi: la condivisione delle metodologie attraverso l'implementazione del lavoro in rete ha reso il lavoro degli operatori del settore più funzionale e consono alla costante evoluzione delle esigenze espresse dal cittadino, e ha implicato l'attuazione di quella (necessaria) concertazione che migliora la qualità globale del servizio ed evita inutili sprechi di risorse, rendendo più trasparente l'operato dell'amministrazione pubblica. L'esperienza picena si fonda sull'utilizzo di un *software* innovativo che consente di mettere in rete tutte le informazioni relative a chi si rivolge ai servizi, puntando alla sinergia tra servizi sociali pubblici. Un tentativo di allargamento anche alla rete del volontariato e del Terzo settore più in generale, è stato avviato dal Comune di Belluno che nei primi mesi del 2009 ha iniziato a sperimentare una nuova modalità di presa in carico delle persone in condizioni di bisogno. È infatti stato distribuito a tutti i servizi sociali e alla rete dell'associazionismo locale un innovativo *software* che ha reso possibile la fruizione di una cartella sociale informatizzata delle persone che chiedono aiuto. Il progetto, denominato "SP - Belluno Stella polare" ed elaborato dalla Fondazione E. Zancan Onlus di Padova,²³ ha consentito di favorire il dialogo e la conoscenza reciproca tra tutti gli attori che lavorano nel sociale, di sapere quante persone e con quali problematiche sono seguite nel territorio, quale realtà se ne stia facendo carico, quali progressi siano stati fatti. Per questa esperienza si possono sottolineare due elementi come processi di *governance* sottesi: l'attenzione verso tutto il mondo del sociale, e il desiderio, attraverso il monitoraggio continuo dell'utenza, di compiere primi passi verso la valutazione dei risultati.

2.2.2 L'osservatorio sociale

Passando all'altro strumento da utilizzare per implementare un sistema informativo del sociale, Devastato (2009, pag. 124) definisce l'osservatorio delle politiche sociali come «un insieme di attività (euristiche, organizzative, informative, formative, di scambio e di socializzazione) volte a focalizzare l'attenzione di amministratori pubblici, operatori sociali, mass media, attori sociali e cittadini sui prevalenti fenomeni/processi sociali collettivi emergenti all'interno di un dato contesto (nel nostro caso: l'ambito territoriale)». Con le finalità descritte, l'osservatorio si porrebbe quale strumento di supporto del sistema informativo in quanto consenta di ridurre l'incertezza conoscitiva e aiuti a prefigurare scenari, modelli programmatici, analisi di contesto, utili alla produzione di informazioni finalizzate alla *governance* del sistema.

Si tenga presente che nella Legge numero 328/2000 non ci sono norme che prevedano in modo specifico l'istituzione di osservatori regionali. Un unico riferimento è contenuto nell'articolo 7, laddove viene stabilito che tra le funzioni delle province ci sia anche quella della raccolta delle conoscenze e dei dati sui bisogni e sulle risorse rese disponibili dai comuni e da altri soggetti istituzionali presenti in ambito provinciale per concorrere all'attuazione del sistema informativo dei servizi sociali. In qualche modo si afferma che ci debba essere, a livello provinciale, un "luogo" di raccolta delle informazioni e che il sistema informativo (descritto

²³ Al progetto partecipano il Comune di Belluno, la Conferenza dei Sindaci Ulss n. 1, la Fondazione Cassa di Risparmio di Verona, il Consorzio Bim Piave, Sersa (Servizi sociali assistenziali spa), l'Ulss n.1 di Belluno e Solidarietà organizzata.

nell'articolo 21 della stessa Legge) rappresenti una condizione per la reale conoscenza, per il monitoraggio e per il governo dei servizi. Tuttavia, come è possibile leggere nella definizione di Devastato sopra citata, la funzione degli osservatori sociali non può essere ritenuta sostitutiva a quella attribuibile ai Sistemi Informativi, se mai, essi sono complementari all'attività di studio, analisi, interpretazione di dati. L'osservatorio sociale quindi si dovrebbe integrare con il sistema informativo, nel senso che, attraverso sistemi di indagine e progetti di ricerca, crei conoscenza sulla base delle informazioni prodotte dai processi di rilevazione propri del sistema informativo. Inoltre entrambi, nella loro interdipendenza, supportano la pianificazione strategica attraverso metodologie scientifiche che incrociano il bisogno sociale con le risorse presenti sul territorio. (Devastato, 2009)

Anche nel caso dell'osservatorio sociale, in Italia è possibile raccogliere varie esperienze, tra le quali quelle già citate della Regione Toscana, della Provincia di Pesaro e Urbino e della Provincia di Gorizia. In questa parte, nella quale vengono definiti i contenuti degli osservatori in rapporto alla *governance*, si può citare l'esempio dell'Osservatorio sociale della Regione Abruzzo (previsto tra l'altro dalla Legge Regionale numero 22/1998) che organizza annualmente l'aggiornamento della banca dati dei servizi sociali presenti nella regione attraverso un sistema di raccolta informatizzato e disponibile sul portale dell'osservatorio. Per compiere l'attività di aggiornamento e analisi, le informazioni vengono fornite da ciascun ambito sociale territoriale e dalle province, attraverso un modello di rilevazione appositamente predisposto. L'attività dell'osservatorio si basa proprio sulla banca dati dell'offerta dei servizi sociali e punta ad essere lo strumento fondamentale di conoscenza delle risorse e dei bisogni che emergono dal territorio, in grado di agire efficacemente a supporto dei processi di programmazione, realizzazione e valutazione degli interventi da attuare. In un altro contesto, nella Regione Puglia, è stato istituito²⁴ l'Osservatorio regionale delle politiche sociali, articolato a livello territoriale secondo una struttura organizzativa a rete con osservatori provinciali sociali, su cui anche il sistema informativo sociale della Regione Puglia si innesti. Nel documento contenente le «Linee guida per la costituzione dell'Osservatorio Regionale delle Politiche Sociali»,²⁵ si legge che l'Osservatorio regionale ha il compito di sostenere i processi decisionali e le attività di programmazione, coordinamento e controllo proprie della Regione attraverso attività di ricerca sociale, reperimento e divulgazione delle informazioni; per rispondere a questa finalità generale è stato articolato per aree di bisogno, e l'azione viene definita attraverso piani di attività annuali, alla cui realizzazione concorrono tutti i soggetti coinvolti nella rete dell'osservatorio; vengono prodotte analisi e dati, utilizzati dagli enti pubblici preposti al governo delle politiche sociali, e consultabili per tutti i soggetti, pubblici e privati, e le organizzazioni della cittadinanza attiva. L'osservatorio regionale delle politiche sociali è una struttura operativa dell'Assessorato alla solidarietà, ed è stato incardinato sul piano organizzativo nel Settore programmazione sociale e integrazione sociosanitaria. Sempre dal punto di vista organizzativo, per la progettazione e implementazione del sistema informativo sociale regionale pugliese, in seno all'Osservatorio regionale delle politiche sociali è istituita una Cabina di regia, partecipata pariteticamente dall'Osservatorio regionale e dagli Osservatori

²⁴ Con Deliberazione di G.R. n. 1380 del 3 agosto 2007.

²⁵ Disponibile nella rete Internet.

provinciali, che ha – tra l'altro - il compito di coordinare e monitorare lo stato di avanzamento dei lavori di costruzione e di messa a regime del sistema informativo regionale. Gli osservatori sociali provinciali hanno il compito di collaborare con gli ambiti territoriali e supportarli, anche con attività di ricerca e di formazione, per agevolare i processi decisionali, programmatori e organizzativi, che vedono coinvolti gli enti e i soggetti che operano all'interno del territorio provinciale, con particolare riferimento alla costruzione, realizzazione e valutazione dei Piani di zona. In particolare, alla pagina 19 del suddetto documento si scrive: «Gli Osservatori Provinciali dovranno pertanto:

- realizzare analisi mirate su fenomeni sociali locali, approfondimenti puntuali su reti o singoli servizi connotati da particolari criticità;
- promuovere processi collaborativi con il personale operante entro il sistema dei servizi;
- favorire la sensibilità e l'attenzione pubblica della comunità locale su particolari fenomeni o problematiche sociali;
- individuare (fungendo da sensori sul territorio) bisogni sociali emergenti e/o realtà organizzative innovative nella gestione dei servizi;
- progettare/coordinare interventi formativi conseguenti a questo tipo di analisi;
- diffondere capillarmente sul territorio i ritorni informativi del Sistema informativo sociale regionale, anche attraverso apposite elaborazioni *ad hoc*;
- realizzare annualmente la Relazione Sociale Provinciale e supportare gli Uffici di Piano di tutti gli ambiti territoriali nella elaborazione delle rispettive Relazioni Sociali annuali;
- partecipare attivamente alla Cabina di Regia regionale per la progettazione e la implementazione dei flussi informativi che progressivamente andranno a comporre l'architettura del Sistema Informativo Sociale Regionale.»

Nello stesso documento è previsto a livello di articolazione territoriale anche il ruolo di snodo informativo locale degli ambiti territoriali di zona. Come in Puglia, passando ad un'altra esperienza locale, l'Osservatorio sociale provinciale di Pistoia svolge attività di supporto al processo di programmazione delle politiche locali territoriali, impegnandosi a evidenziare le specifiche dinamiche di vulnerabilità sociale, a delineare gli orizzonti di rischio a cui sono maggiormente esposti i cittadini nelle comunità locali della provincia, a valutare le caratteristiche delle politiche sociali sinora attuate. Tale esperienza sta mostrando come, sempre in ottica di *governance*, l'osservatorio possa costituire uno strumento di governo dei processi, standardizzando e analizzando i dati e le informazioni locali, e restituendo agli amministratori e ai cittadini un patrimonio informativo. Le potenzialità di una funzione di "antenna sociale" per la programmazione degli interventi, sono state talmente riconosciute dalla Città di Casarsa della Delizia, che, nello statuto comunale approvato già nel 1991 (e integrato nel 1995), abbia previsto all'articolo 65 l'istituzione dell'Osservatorio sociale di Casarsa che rappresenta l'unico ente locale nella Regione Friuli-Venezia Giulia che oltre a prevedere un tale organismo, soprattutto ne dispone la sua operatività concreta finalizzandola alla tutela delle fasce più svantaggiate della popolazione locale e alla promozione della solidarietà della comunità civile.

2.3. La gestione operativa del sistema informativo dei Servizi sociali

Probabilmente non è retorico sottolineare il fatto che i Servizi sociali siano stati trascurati o poco interessati dai processi informativi, o comunque non nello stesso grado di attenzione dei Servizi di tipo sanitario, e che questa situazione si sia probabilmente prodotta a causa dell'incertezza normativa nella quale il comparto socio-assistenziale abbia vissuto fino alla Legge numero 328/2000 e anche a motivo della minore chiarezza organizzativa dei servizi sociali a livello locale. Il contesto organizzativo ha inciso sicuramente molto, essendo esso determinato da una forte dinamicità della domanda sociale, e da un basso livello di standardizzazione. A questi elementi si è aggiunta, in linea con quanto affermato da Cesaroni e Sequi (1997), una mancanza di cultura informativa degli operatori sociali e una certa loro resistenza alle procedure informatiche.²⁶ Nella parte che segue si vogliono evidenziare alcuni aspetti della *governance* sottesa al sistema informativo sociale collegandoli alla gestione operativa del sistema stesso, rilevati nel corso dell'indagine sui sistemi locali.

Un primo punto da cui partire è considerare l'utilità di un sistema informativo organico per il settore, in grado di svilupparsi secondo criteri che evitino le sovrapposizioni o la non colloquiabilità tra spezzoni del settore socio-assistenziale. Tale elemento, prettamente organizzativo, consente di dare una visione complessiva e non frammentata del socio-assistenziale nei suoi diversi aspetti, oltre a rendere possibile la confrontabilità e lo scambio di dati tra i vari soggetti istituzionalmente responsabili dello sviluppo dell'assistenza sociale. Dal punto di vista delle relazioni inter e intra-governative questo primo elemento organizzativo risulta fondamentale, anche perché sottende l'urgenza del coordinamento dei sistemi informativi per il settore.

Secondo le logiche della *governance*, coordinamento non è un termine diverso da quello della collaborazione, nel senso che non indica il fatto che qualcuno disponga ed altri applichino le disposizioni, bensì significa "co-ordinare", ovvero decidere insieme come raccordare esigenze locali con quelle regionali (ad esempio). Il livello centrale (nazionale, regionale, provinciale) opererà definendo le esigenze conoscitive minime da soddisfare, mentre su scala locale (comunale, distrettuale, servizi) si organizzeranno i flussi informativi nel modo che sembra essere più opportuno, garantendo la confrontabilità e la qualità del dato fornito. È anche questa una vera azione di *governance* in quanto in qualche modo il decisore pubblico rinuncia a decidere tutto per tutti: concorda un minimo, si confronta in termini di fattibilità, parte dal minimo e si allarga nel tempo, compatibilmente con le risorse a sua disposizione e fidando sulla collaborazione di tutti.

Prima di passare ad altre questioni, una sola annotazione: finora si è pensato ad un sistema che abbia un centro e una "periferia", si è cioè ritenuto opportuno pensare ad un ente coordinatore (ad esempio la Regione, secondo quanto descritto nel *paragrafo 2.1*) in grado di dare vita ad un sistema complesso. Secondo quanto appreso dall'indagine documentale, sembrerebbe tuttavia possibile partire dalle esperienze formatesi a livello locale, o periferico, e probabilmente si potrebbe scoprire che tra di loro utilizzano linguaggi e procedure simili. Ma

²⁶ Talvolta si ritiene che l'immissione dei dati relativi all'utenza in un data base informatizzato possa rendere il rapporto disumanizzante, e non garante del segreto professionale.

sembra essere altresì necessario riportare “a sistema” tutte le esperienze territoriali, definire modalità fattuali e temporali condivise (come ad esempio chiamare lo stesso intervento con la stessa denominazione in tutti i territori, utilizzare le stesse procedure di intervento come standard).

Un secondo elemento di attenzione operativa, è il fatto che il sistema informativo sociale sia - come mostrato sopra - un insieme di parti o di entità che tuttavia interagiscono, e che a loro volta costituiscono, in genere, sottosistemi di altre parti, alle quali è dato il compito di rilevare il dato di interesse, elaborarlo, archivarlo, trasformarlo in flussi informativi. Dall’analisi dei sistemi in uso emerge come nella misura in cui si riesca a riconnettere insieme le parti, i “benefici” che sia possibile registrare consentono di agire in linea con il governo complessivo del sistema, attraverso le seguenti azioni:

- aumentare la capacità conoscitiva dei diversi settori coinvolti, fornendo la possibilità di evidenziare l’andamento dei servizi, supportando l’attività di programmazione e controllo degli stessi, verificando la ripartizione e l’utilizzo delle risorse finanziarie, dando la possibilità di dati di confronto sul piano nazionale e internazionale;
- attivare la capacità di monitorare lo stato dei bisogni e l’evoluzione dei fenomeni sociali;
- eliminare la duplicazione delle procedure di lavoro per la raccolta, gestione, aggiornamento e distribuzione delle informazioni;
- impiegare in maniera razionale e pilotata le risorse necessarie per avere informazioni, attraverso la messa in comune di conoscenze, metodologie, prodotti, strumenti e mezzi (anche finanziari);
- razionalizzare e controllare le spese connesse alla programmazione e al governo del sistema.

Non si tratta cioè solo di eliminare gli sprechi, ma di far assumere al sistema informativo la funzione di “creatore” di valore pubblico, nel modo stesso in cui interconnetta e informi socialmente.

Un terzo elemento, citato in premessa, riguarda il ruolo dell’informatica. Il rapporto tra servizi sociali ed informatica è sicuramente complesso: i servizi socio-assistenziali operano nel campo del disagio e dell’esclusione sociale, dove, per ottenere risultati di rilievo, i sentimenti, la partecipazione, la collaborazione di utenti e operatori sono importanti tanto quanto i dati oggettivi. Se si deve pensare ad un sistema informativo non si deve immaginare l’insieme di *personal computer* e di *software* dedicato, esse sono solo risorse necessarie ma non sufficienti se non insieme a quelle umane e professionali, organizzative e alla volontà politica. Da altro canto, è comunque impensabile ipotizzare un sistema informativo sociale senza un adeguato sistema informatico. L’informatica consente anzitutto di avere uno strumento conoscitivo istituzionale, ufficiale, della Pubblica Amministrazione che possa garantire a soggetti pubblici e privati la disponibilità delle informazioni necessarie per analizzare in tempo reale la domanda socio assistenziale e dell’offerta di servizi sociali. Inoltre, il supporto informatico agevola la circolazione e la diffusione delle informazioni all’interno e all’esterno della Pubblica Amministrazione, mediante sistemi di accesso e procedure di consultazione automatica delle informazioni e dei dati, con indubbi riscontri di trasparenza, capillarità e tempestività d’uso.

Infine la tecnologia determina la razionalizzazione delle procedure e degli interventi promossi dal settore socio-assistenziale in un contesto dato, e può favorire altresì l'integrazione e la standardizzazione dei vari servizi come anche la creazione di reti di servizi.

L'integrazione possibile, grazie all'utilizzo dell'informatica, anche in questo caso, non soltanto genera economie di scala, ma può rispondere alle finalità del sistema stesso, in quanto la risorsa informatica possa rappresentare un supporto strategico per la formulazione coerente delle politiche e l'attuazione coordinata degli interventi, sviluppando nel modo più consapevole ed efficace le funzioni istituzionali primarie che la Pubblica Amministrazione è chiamata ad esercitare ai differenti livelli locali.

Un ultimo elemento di attenzione riguarda proprio l'aspetto gestionale puro, ovvero per implementare un sistema informativo del sociale non esiste un modello organizzativo generalizzato o ideale, bensì deve essere funzione della storia e degli obiettivi strategici dell'istituzione generatrice. Inoltre deve considerare il complesso delle norme e degli indirizzi politici e il generale contesto ambientale in cui l'Amministrazione Pubblica operi. Altre variabili per l'implementazione riguardano gli atteggiamenti delle persone che ci lavorano e le scelte degli utenti. Tra le finalità non si può non considerare il livello di qualità che si vuole realizzare e il tempo che si vuole dedicare all'implementazione del sistema stesso. Si tratta, in sintesi, di un processo complesso, che Pozzi (2007) ha provato a definire in un procedimento articolato sostanzialmente in dieci fasi, che vengono descritte nello Schema seguente.

Schema 3 – Fasi di implementazione di un sistema informativo sociale

Fase	Attività
1	Creazione del gruppo di lavoro per il sistema informativo sociale
2	Individuazione del flusso e condivisione della tipologia di servizio che si vuole implementare
3	Ascolto delle esigenze specifiche di tutti gli attori coinvolti
4	Verifica della normativa nazionale e regionale in materia di servizi sociali
5	Articolazione istituzionale (posizionamento, competenze, responsabilità, obiettivi, procedure) e fra sistemi informativi (interni all'amministrazione generatrice e esterni)
6	Definizione degli obiettivi, dei prodotti, degli attori coinvolti e dei ruoli che gli attori locali dovranno assumere
7	Stesura di uno strumento (o più) per la raccolta delle informazioni
8	Test, implementazione e messa a punto dello strumento di rilevazione (e delle procedure) in uso per il sistema informativo
9	Formazione degli operatori coinvolti nella raccolta delle informazioni
10	Accompagnamento all'iter dello strumento di rilevazione

Fonte: elaborazioni da Pozzi, 2007.

Le "buone prassi" individuate da Pozzi sono state integrate e definite in forma schematica per rendere maggiormente esplicita la necessità di individuare passaggi generalmente non

comuni nella implementazione di un sistema inter-organizzativo come quello informativo sociale. Per far acquisire valenza e significatività, sembra essere quindi necessario un percorso partecipato di produzione delle informazioni che punti alla valorizzazione delle unità operative che operano a livello territoriale e alla condivisione degli obiettivi della raccolta dei dati.

Inoltre, secondo quanto già previsto dal COMIT-Sinsa nel 1992, nell'organizzare un sistema informativo si devono considerare i seguenti requisiti, che al termine di questa analisi appaiono come essenziali:

1. l'intersettorialità, per gamma di fenomeni, per soggetti, per funzioni, per servizi e per utenti,
2. il decentramento della raccolta delle informazioni e il centralismo delle elaborazioni,
3. l'orientamento al monitoraggio della domanda sociale,
4. l'apertura, l'interattività, il coinvolgimento e la partecipazione di tutti gli attori,
5. il rispetto delle particolari esigenze informative del settore socio-assistenziale,
6. la strategicità, ovvero la finalizzazione al supporto di strategie,
7. la strutturazione in sottosistemi o in ambiti modulari, modificabili e flessibili a seconda delle esigenze informative e anche connesse al sistema di welfare locale.

Ma ci sono anche altre quattro risorse necessarie per l'implementazione: il personale (che implica anche la funzione della formazione e dell'aggiornamento), l'assistenza tecnica specifica (consulenti ed esperti), la tecnologia, e – non ultima – la disponibilità finanziaria. Come giustamente sostiene Teselli (2007) nello sviluppare forme di coordinamento tra le strutture, le varie figure professionali del sociale, i diversi livelli informativi e le tipologie delle fonti, il sistema informativo sociale potrebbe essere in grado di trasformare l'organizzazione dei Servizi sociali.

Ed è proprio la comunicazione come elemento di trasformazione e di cambiamento nei Servizi sociali l'argomento finale del presente Rapporto, quale conclusione dell'analisi dei processi di *governance* nel settore socio-assistenziale.

3. Conclusione: ciò che è pubblico nella comunicazione dei sistemi di welfare

La sociologia della comunicazione si è interessata del concetto di informazione e delle sue elaborazioni partendo dall'assioma che qualsiasi comunicazione sia correlata da un contenuto informativo, ovvero da un messaggio che viene appunto codificato in forma intellegibile come "dato", con un proprio significato attribuito. In altre parole, secondo i teorici della comunicazione qualunque comunicazione scritta o orale contiene una informazione, sostituisce il noto all'ignoto, il certo all'incerto, rappresenta cioè un dato conoscitivo (o più dati di conoscenza), che può essere raccolto, codificato, e misurato come qualsiasi altra entità fisica. Nel corso del tempo tale concezione ha portato a diversi studi e ricerche i quali hanno dato origine a teorie, ancora discusse, sul tema. L'elaborazione delle informazioni è stata rapportata, ad esempio, al contesto comunicativo, e gli studiosi sociali hanno evidenziato i problemi etici che l'uso appropriato dell'informazione pone, come nel caso della *privacy* riguardo le informazioni personali dei cittadini. Sono stati poi studiati i simboli attraverso i quali viene trasmessa l'informazione, nonché i sistemi di codifica, quelli che consentono di trasformare una informazione generica in una informazione comprensibile da un dispositivo o che sia utilizzabile per la successiva elaborazione. Alcuni stanno lavorando sulla rappresentazione dell'informazione, e sulla modalità di ricezione di un messaggio tra un insieme di possibili messaggi. Il collegamento con l'informatica in questo settore, è molto utilizzato, si tratta della comunicazione attuata attraverso reti di segnali elaborati con l'ausilio di tecniche informatiche, che fa anche riferimento, per esempio, a quanto abbia descritto Negroponte nel 1995. Gli studi sociologici evidenziano come il tipo di codifica che viene implicitamente e necessariamente adottato nella pratica di determinati codici comunicativi possa influire sull'organizzazione della struttura mentale degli individui, sulla loro visione del mondo e, perciò, anche sulla loro organizzazione culturale, e mostrano come la tecnologia, in particolare quella deputata alla comunicazione, determini spinte cognitive e socio-culturali che sono strettamente connesse alla struttura dello strumento preso in considerazione.

Non è questo il contesto nel quale riprendere ambiti e temi della comunicazione in chiave sociologica, certo è però che, nel campo della gestione delle informazioni, l'interdisciplinarietà con altri settori scientifici sia notevole²⁷, e chiami in causa il concetto alla base delle relazioni sociali, ovvero l'interazione sociale. In sintesi, l'interazione fra individui (o gruppi di individui) è il susseguirsi di comportamenti sociali che si modificano a seconda delle relazioni (e della comunicazione) tra i soggetti: si tratta di una relazione di durata breve o lunga, nel corso della quale ciascun soggetto modifica reiteratamente il proprio comportamento a seconda del comportamento o dell'azione dell'altro,²⁸ e la comunicazione si attua se registra un vantaggio di

²⁷ Tra gli altri, si può citare de Kerckhove, 1991, e la sua teoria del *brainfrane* come un insieme di atteggiamenti e di mentalità che filtra le informazioni e gli strumenti mediali.

²⁸ L'interazionismo simbolico è una teoria sociologica, secondo la quale il significato di oggetti, situazioni e relazioni sociali emerge dal valore simbolico della comunicazione tra gli stessi. L'origine di tale approccio è da ricercare nella psicologia sociale di Bales, il quale ha progettato nel 1950 uno schema di codifica per osservare e analizzare l'interazione del gruppo, denominato 'analisi dei processi di interazione' (*Interaction Process Analysis* o *IPA*), che poi, nella teoria dei sistemi, Luhmann ha ripreso,

tipo concreto (scambio di beni o di denaro, ad esempio), o di altro tipo (ad esempio farsi notare, acquisire prestigio). In questo contesto, La Mendola (2008) ha pubblicato un interessante e corposo volume dal titolo «Comunicare interagendo», all'interno del quale mostra come «parlare di comunicazione significhi occuparsi di azioni in comune, quindi di interazioni»²⁹, intendendo che parlare di comunicazione voglia dire mettere al centro dell'analisi i processi sociali ovvero i processi che danno vita alle relazioni sociali.³⁰

Se si accostano queste teorie all'oggetto del presente contributo, si può arrivare a delineare l'ambito di interesse della “comunicazione istituzionale” nel settore socio-assistenziale, e cioè l'attività di scambio di informazioni e significati che proviene dalle istituzioni pubbliche (per questo motivo viene anche definita “comunicazione pubblica”) e che è volta al benessere della collettività. È pubblica la comunicazione che proviene da soggetti che hanno come obiettivo fondamentale la tutela dell'interesse generale (Arena, 1995), intendendo però, non tanto, o non soltanto, i soggetti pubblici, ma anche quelli privati (si potrebbe dire, il Terzo settore) impegnati nella promozione di attività e valori di utilità sociale (collettiva) come quelli che appunto operano nei servizi alla persona.

Prima di approfondire i soggetti o gli attori in campo, il concetto di comunicazione istituzionale citato considera l'insieme di azioni non volte esclusivamente ad orientare il cittadino, bensì anche, secondo quanto sostiene Rovinetti (1992), quelle che presuppongano un cambio di prospettiva dell'azione della Pubblica Amministrazione. In particolare, insito nell'approccio seguito, è il passaggio da una logica gerarchico-burocratica in cui fondamentale è il principio del segreto e della sovraordinazione delle istituzioni, ad una logica relazionale e di servizio, in cui principi fondamentali diventano quelli della visibilità e della trasparenza, dell'ascolto e della partecipazione (Franceschetti, 2009).

Mancini ed altri (2003) mostrano come la centralità della comunicazione istituzionale inizi ad essere evidente a partire dagli anni Novanta, in particolare nel nostro Paese, come diretta conseguenza del processo di riforma amministrativa che ha interessato il rapporto tra Stato e cittadini e che ha inciso profondamente nel settore di interesse del presente Rapporto. La Pubblica Amministrazione è stata chiamata a ripensare la propria funzione comunicativa e a superare il tradizionale rapporto di asimmetria comunicazionale tra istituzioni e società civile, che aveva caratterizzato l'inizio della società moderna, e che per lo specifico settore del welfare si caratterizzava per tre elementi che non ne facilitavano il processo conoscitivo pubblico, ovvero: la funzione di regolazione nei processi di riproduzione sociale, la distinzione tra sfera pubblica e sfera privata e una articolazione dell'organizzazione sociale per nulla lineare. (Ducci, 2007) Contestualmente anche il settore si stava trasformando, fino al punto che attualmente le caratteristiche possono - in estrema sintesi - essere tre: il decentramento delle competenze e

distinguendo l'interazione, caratterizzata dalla compresenza degli interlocutori, dalla comunicazione mediata (per esempio una lettera scritta su carta).

²⁹ La Mendola, 2008, pag. 527.

³⁰ Si tenga anche presente l'analisi di James Carey, il quale dal 1963 ha avviato una scuola di pensiero (nell'ambito dei *'cultural studies'*) che contrappone una definizione di comunicazione legata ad una visione 'trasmissiva' (che enfatizza nell'atto comunicativo la trasmissione del messaggio) ad una collegata ad una dimensione 'rituale', che valorizza la partecipazione e la condivisione come forze in grado di aumentare la compattezza di una comunità sociale.

della funzione legiferativa dallo Stato centrale agli Enti locali, la territorializzazione degli interventi e il *mix* di enti gestori dei servizi sociali. Proprio i tre aspetti ora citati rendono necessaria l'introduzione di ulteriori funzioni della comunicazione sociale pubblica e l'accesso di soggetti diversi che possono produrre flussi informativi aventi ad oggetto la stessa azione "pubblica" (nell'accezione di Arena 1995 sopra richiamata). Anzitutto, nel nuovo welfare, la comunicazione sembra dover essere finalizzata a veicolare informazioni e nozioni in grado di facilitare l'integrazione sociale dei cittadini/utenti, con approfondimenti relativi all'organizzazione della Pubblica Amministrazione e alle modalità di funzionamento degli uffici e dei servizi sociali. Poi, deve anche trasmettere valori, principi e significati della promozione sociale (e dell'attivazione personale), quale modalità di orientamento operativo. Infine, dovrebbe puntare alla dimensione relazionale con la cittadinanza, alle modalità di interazione tra amministrazioni pubbliche e cittadini, rivalutando la dimensione attiva del cittadino e riconoscendo la necessità di strategie di comunicazione caratterizzate dalla trasparenza delle azioni e dalla circolarità.

Quest'ultima finalità introduce la vera condizione di cambiamento: solo attraverso un processo bidirezionale, che si basi sulla consapevolezza della centralità e della necessità della relazionalità con i cittadini/utenti, la Pubblica Amministrazione potrebbe essere nella condizione di ri-orientare il proprio universo cognitivo e la propria azione a partire dall'interpretazione delle esigenze dei destinatari. Si tratta di un vero cambiamento in quanto si potrebbero creare le condizioni per superare il modello organizzativo burocratico-weberiano, 'unidirezionale', funzionale ad un sistema chiuso quale quello di un *government* gerarchico e centralizzato, e imporre un modello organizzativo della *governance* orientata alla rete.

Il sistema informativo sociale non può non sviluppare flussi comunicativi tanto verso l'ambiente esterno (cittadini, imprese, organizzazioni) quanto verso i diversi nodi della stessa amministrazione, allo scopo di definire ruoli, funzioni e condividere significati. Lo studio delle dinamiche di implementazione dei processi di *governance* territoriale ha mostrato che il paradigma comunicativo più funzionale per amministrare gli strumenti di informazione sociale, sia proprio quello interattivo con un diretto coinvolgimento dell'utenza e degli operatori sociali di base.

Attraverso l'analisi delle potenzialità e delle criticità di alcuni sistemi informativi, nei paragrafi precedenti, si è cercato di mostrarne i caratteri salienti soprattutto per la definizione di apparati operativo-gestionali. Per arrivare ad alcune conclusioni, si richiamano alcuni elementi degli approfondimenti svolti.

In particolare, il primo elemento da considerare sono gli attori del processo comunicativo, ovvero quanti intervengono nel sistema di welfare locale. A questo riguardo si è visto che la Legge numero 328/2000 assegna un ruolo significativo nel sistema informativo sociale alle Regioni e alle Province. Tuttavia, seguendo le logiche interazionali non si può non considerare anche gli utenti, gli operatori, i servizi sociali, i distretti del Piano di zona, tutto il complesso di istituzioni locali (sanità, sport, scuola, cultura, lavoro), le imprese e i cittadini (in forma singola e/o associata) che vivono sul territorio. Inoltre non si tratta di informare (e essere informati da) più settori o ambiti, bensì attuare processi di comunicazione 'intra o inter-istituzionali' tra

servizi dello stesso settore di intervento e tra aree di *policies* differenti della stessa amministrazione.

Le implicazioni sulla *governance* sembrano quindi evidenti, in quanto un efficace flusso di comunicazione interna non solo consente di aumentare la consapevolezza del personale rispetto al nuovo ruolo assunto nei confronti della cittadinanza, ma contribuirebbe anche ad una più fattiva collaborazione e partecipazione per migliorare l'identità della struttura verso l'esterno.

Sul tema della partecipazione dell'utenza, anche il semplice strumento dell'autocertificazione rappresenta un esempio chiarissimo di cambiamento di mentalità che considera gli utenti degni di fiducia e impone agli amministratori pubblici un nuovo paradigma nei confronti dei cittadini.

Le linee di azione di un nuovo sistema locale di welfare partono dagli attori principali delle politiche sociali e quindi dalla comunità locale, identificata con un comune, un quartiere o un ambito socio-assistenziale, quale sistema di cura basato sul principio che chi abbia bisogno di aiuto dovrebbe riceverlo rimanendo nel proprio ambiente di vita. I principi ispiratori saranno quindi quelli dell'integrazione, del lavoro di rete, della sussidiarietà e della partecipazione. Gli "oggetti" sono i bisogni, gli atteggiamenti e le richieste dei cittadini ma anche il circuito virtuoso della partecipazione locale che fornisca spunti alla programmazione e faccia da esempio per una comunicazione attiva tra cittadini, servizi locali e governo municipale, ben oltre la logica della informazione unilaterale, della consultazione e/o della collaborazione a distanza. In sintesi, nei processi di comunicazione istituzionale, per le politiche sociali, sembra dunque necessario puntare a due elementi: trasparenza e partecipazione. Essi possono modificare i sistemi di *governance* consentendo una maggiore circolazione delle informazioni sull'offerta sociale, l'integrazione e la diffusione di strumenti e modalità specifiche di qualificazione e valutazione partecipata dei servizi di interesse collettivo, e contribuire alla messa a regime degli Uffici di piano in una logica di relazione coordinata, di interazione, con gli altri attori locali.³¹

La comunicazione è una "risorsa", la sfera dell'informazione e dei saperi costituisce infatti un "bene comune", una sorta di "nuovo spazio del welfare" in quanto garantisca il diritto all'informazione e all'accesso al sistema di intervento, sviluppi una cittadinanza attiva, ampli la sussidiarietà tra Istituzioni e pubblici poteri, stimoli la costruzione di reti (talora informali) di scambio all'interno della comunità aprendo nuove modalità comunicative. Tenendo fermo questo, gli effetti-impatti dell'informazione sul governo locale delle politiche sociali non possono essere trascurati o sottesi, rischierebbero di continuare a far regredire il settore del sociale.

³¹ A titolo di esempio, si possono citare strumenti che aiutano il processo sopra descritto: la redazione di rendiconti e verifiche periodiche del raggiungimento degli obiettivi da parte degli amministratori, report di valutazione pubblica del sistema dei servizi, modalità di ascolto continuo e mirato dei cittadini da parte delle istituzioni pubbliche, la diffusione delle carte dei servizi, l'implementazione di sportelli per la cittadinanza.

Bibliografia

Accorinti, Marco, "La costruzione del Sistema dell'offerta dei servizi e delle prestazioni sociali", in "Per un welfare dalla parte dei cittadini - Parte seconda", edited by Milione, Anna, and Nicolaus, Oscar, Roma: Carocci, 2008a.

Accorinti, Marco, "Terzo settore e Welfare locale", Roma: Carocci, 2008b.

Arena, Gregorio, "La comunicazione pubblica di interesse generale", Bologna: Il Mulino, 1995.

Bergero, Stefano, "L'assistenza sociale e l'analisi della domanda sociale", in "Il sistema informativo nazionale socio-assistenziale: esperienze e prospettive del Comit/SINSA", edited by Ministero dell'Interno, Roma: Comit/SINSA, 1993.

Bifulco, Lavinia, "Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti", Roma: Carocci, 2005.

Bosco, Nicoletta, "La forma dell'acqua: spunti di riflessione sulla comunicazione sociale" in "Primo rapporto sulla comunicazione sociale", a cura di E. Cucco, R. Pagani, M. Pasquali, Roma: Eri-Rai, 2005.

Cesaroni, Mirella, and Sequi, Roberto, "Sistema informativo e servizi sociali", Roma: Nis, 1997.

Commissione Europea, "La Governance europea. Un libro bianco", 2001.

de Kerckhove, Derrick, "Brainframes. Mente, Tecnologia, Mercato", Bologna: Baskerville, 1991.

Devastato, Giovanni, "Nel nuovo welfare", Dogana (Rep. San Marino): Maggioli, 2009.

Donolo, Carlo, "Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo", Milano: Franco Angeli, 2003.

Donolo, Carlo, "Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies?", in "Stato e mercato", n. 73, Bologna: il Mulino, 2005, pp. 32-65.

Ducci, Gea, "Pubblica amministrazione e cittadini: una relazionalità consapevole: gli sviluppi di una comunicazione pubblica integrata", Milano: Franco Angeli, 2007.

Ferrera, Maurizio, "Le politiche sociali", Bologna: il Mulino, 2006.

Franceschetti, Laura, "Comunicazione istituzionale", in "Nuovo dizionario di comunicazione", edited by Viganò Dario Edoardo, Roma: Carocci, 2009.

Gregori, Emilio, "La gestione delle relazioni istituzionali connesse al SISS", in "Il sistema informativo sociale", edited by Mauri, Luigi, Roma: Carocci Faber, 2007.

La Mendola, Salvatore, "Comunicare interagendo", Torino: Utet, 2008.

Lipsky, Michael, "Dilemmas of the individual in public services", Russell Sage Foundation: New York, 1980.

Mancini, Paolo, "Manuale di comunicazione pubblica", Bari: Laterza, 2003.

- Mauri, Luigi, “Il sistema informativo sociale”, Roma: Carocci Faber, 2007.
- Mauri, Luigi, and Penati, Carlo, and Simonetta, Massimo, “Pagine aperte”, Milano: Franco Angeli, 1993.
- Ministero dell’Interno, Direzione Generale dei Servizi Civili, “Per un progetto di Sistema informativo nazionale socio-assistenziale: analisi di massima”, Roma: Comit/SINSA, 1997.
- Mirabile, Maria Luisa, “Italie sociali”, Roma: Donzelli, 2005.
- Negroponete, Nicholas, “Essere digitali”, Milano: Sperling & Kupfer, 1995.
- Paraskevopoulos, Christos, “Social Capital, Learning and EU Regional Policy Networks: Evidence from Greece”, in “Government and Opposition”, vol. 36, n. 2, 2001, pp. 253-277.
- Pozzi, Alessandro, “L’implementazione del SISS tra progettazione partecipata e vincoli metodologici”, in “Il sistema informativo sociale”, edited by Mauri, Luigi, Roma: Carocci Faber, 2007.
- Rovinetti, Alessandro, “L’informazione e la città”, Milano: Franco Angeli, 1992.
- Sgritta, Giovanni Battista, “La conoscenza come funzione della partecipazione e delle attività di proposta e valutazione”, in “La cittadinanza sociale fra vie locali e universalità”, Carrera, Francesca, and Mirabile, Maria Luisa, and Teselli, Anna, Roma: Ediesse, 2003
- Teselli, Anna, “Sistema informativo sociale e programmazione”, in “Il sistema informativo sociale”, edited by Mauri, Luigi, Roma: Carocci Faber, 2007.

Allegato: Siti internet consultati

- Città di Casarsa della Delizia (Pn) – Osservatorio sociale
http://www.comune.casarsadelladelizia.pn.it/Osservatorio-sociale.4555.0.html?&no_cache=1
- CISSA - Consorzio Intercomunale Servizi Socio Assistenziali – Pianezza (To)
<http://www.cissa.it/>
- Consorzio per la realizzazione del sistema integrato di welfare Ambito di Poggiardo (Le)
<http://www.consorziosocialepoggiardo.it/>
- Consorzi Socio Assistenziali Regione Piemonte – Cartella sociale on-line
<http://www.cadmoinfor.com/cartellaonline/it/consorzi-piemontesi.asp>
- Provincia Autonoma Bolzano – ASSE Agenzia per lo sviluppo sociale ed economico
<http://www.provincia.bz.it/politiche-sociali/>
- Provincia di Ascoli Piceno – Cartella sociale
http://www.provincia.ap.it/pagina631_cartella-sociale.html

Provincia di Cremona – Osservatorio provinciale delle politiche sociali
<http://www.provincia.cremona.it/politichesociali/?view=LivDue&id=176>

Provincia di Gorizia – Osservatorio provinciale sulle politiche sociali
<http://opps.provincia.gorizia.it/provgo/opps/index.html>

Provincia di Parma – Osservatorio provinciale politiche sociali
<http://www2.provincia.parma.it/page.asp?IDCategoria=1257&IDSezione=14558>

Provincia di Pesaro e Urbino – Osservatorio sulle politiche sociali
<http://www.osservatoriops.it/index.htm>

Provincia di Pistoia – Osservatorio sociale provinciale
<http://osservatoriosociale.provincia.pistoia.it/>

Provincia di Roma – Pianificazione territoriale
<http://www.provincia.roma.it/percorsitematici/sociale/aree-di-intervento/pianificazione-territoriale>

Regione Abruzzo - Carta per la cittadinanza sociale
<http://osr.regione.abruzzo.it/do/index?docid=8296>

Regione Abruzzo – Osservatorio sociale regionale
<http://www.osr.regione.abruzzo.it/do/index>

Regione Emilia-Romagna - Sistema Informativo Politiche per la Salute e Politiche Sociali
<http://www.saluter.it/siseps>

Regione Marche - Osservatorio regionale politiche sociali
<http://www.infanzia-adolescenza.marche.it/>

Regione Puglia - Osservatorio politiche sociali
<http://www.osservatoriosocialepuglia.it/>

Regione Sardegna – Osservatorio regionale sulle povertà
<http://www.regione.sardegna.it/j/v/65?s=1&v=9&c=7458>

Regione Toscana - Osservatorio regionale Carta dei Servizi sanitari
<http://www.regione.toscana.it/-/osservatorio-regionale-carta-dei-servizi-sanitari>