

Allegato 3

Il disegno del sistema di monitoraggio e valutazione

Contributo all'elaborazione dei Piani a cura dell'équipe IRS (www.irsonline.it)

Premessa¹

Dopo la legge n. 328/2000 il Piano di Zona rappresenta lo strumento "principe" della programmazione territoriale e la sua realizzazione introduce cambiamenti significativi nella tradizionale prassi di programmazione delle politiche sociali. Trattandosi di uno strumento che introduce elementi di processo e di contenuto innovativi, è necessario, pertanto, porsi il problema della sua valutazione, come peraltro richiamato all'interno delle *"Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2015-2017"*² e, nello specifico, nell'ambito del ruolo che rivestono nell'attuale assetto di governance le Cabine di regia per l'integrazione socio-sanitaria.

Scopo della valutazione vuole essere pertanto, in una logica di *accountability*, quello di dare conto dei risultati delle azioni e degli interventi promossi a livello territoriale e, parallelamente in una logica di apprendimento, di analizzarne criticamente gli esiti in una prospettiva di miglioramento continuo in vista delle successive fasi della programmazione.

La valutazione che ci sembra utile proporre rappresenta, dunque, un processo dinamico che consente di:

- rimodulare il sistema programmatico delle politiche sociali territoriali;
- valutare l'effettiva implementazione delle politiche che ci si propone di realizzare;
- incidere nell'effettiva realizzazione di servizi e interventi.

La "visione" del sistema di monitoraggio e valutazione

Le parole chiave, "sistema" e "monitoraggio e valutazione", rimandano alla necessità di uno sguardo metodologicamente fondato ai fenomeni complessi del sociale, incluso il percorso di programmazione territoriale illustrato nel Piano.

a) In quanto sistema vanno pensati entità interrelate, processi e feed-back. Individuiamo due livelli principali tra i portatori di interesse dell'azione pubblica dei Comuni: i) a livello tecnico i responsabili degli Uffici di Piano, i referenti della Provincia (in particolare del Settore Lavoro e

¹ Questa breve introduzione alla valutazione del Piano di Zona prende ampiamente spunto da riflessioni maturate nel corso dell'esperienza pluri-decennale dell'équipe di ricerca Irs e contenute principalmente all'interno dei seguenti testi: A. Battistella, U. De Ambrogio, E. Ranci Ortigosa, *"Il Piano di zona. Costruzione, gestione, valutazione"*, Carocci, Roma, 2004; U. De Ambrogio, C. Dessi, V. Ghetti, *"Progettare e valutare nel sociale. Metodi ed esperienze"*, Carocci, Roma, 2013.

² Vedi DGR X/2941 del 19/12/2014.

Formazione) e degli altri enti (Prefettura, Questura, ecc.); ii) a livello politico gli amministratori e quindi in primis il Consiglio di Rappresentanza e gli Esecutivi distrettuali. Ulteriori "clienti" ma anche "fornitori" del sistema (di informazioni e dati) sono i responsabili dell'Area Integrazione Sociosanitaria e della Direzione sociale ASL.

b) Riferendoci ai termini *monitoraggio* e soprattutto *valutazione*, richiamiamo l'attenzione sull'importanza strategica per decisori e operatori dei servizi di produrre informazioni, raccogliere e analizzare dati allo scopo di poter formulare dei giudizi di valore, nell'intento di migliorare le politiche e gli interventi, promuovendone il continuo miglioramento. Una buona valutazione aiuta a capire meglio i problemi che si intendono trattare, a comprendere a fondo le scelte fatte e le loro implicazioni, ad individuare cosa funziona e cosa meno - passando dalla teoria alla prassi - e soprattutto a scoprire cose nuove e magari inaspettate. L'invito è di calarsi nei processi di ricerca valutativa con un'apertura all'apprendimento.

Il sistema di monitoraggio e valutazione va visto come un dispositivo agile e flessibile, strettamente legato agli obiettivi operativi esplicitati nei Piani - in particolare per quanto riguarda la programmazione dell'Area comune e l'Area di Integrazione sociosanitaria - da costruirsi in modo partecipato tra i diversi portatori di interesse in modo che ognuno possa beneficiare delle attività di ricerca e analisi intraprese.

La definizione degli "oggetti di analisi"

Per il percorso di valutazione del Piano di Zona è utile elaborare un "disegno di valutazione", ovvero un piano concettuale che ne accompagni l'implementazione per tutta la sua durata e che consenta di predefinire nel dettaglio che cosa la valutazione andrà ad esplorare, attraverso quali strumenti ed in quali momenti specifici. Tale disegno rappresenterà, inoltre, un patrimonio condiviso tra i diversi soggetti coinvolti nel processo valutativo capace di preservare dall'emersione in corso d'opera di aspettative inattese che rischiano di non poter essere soddisfatte se non si è preparato per tempo un adeguato sistema di raccolta di informazioni e dati.

Possiamo articolare il percorso di valutazione del Piano in tre fasi:

- 1) La definizione dell' "oggetto di studio" o "unità di analisi". In altre parole, si tratta di capire su quali obiettivi operativi e priorità da parte degli Uffici di Piano rispetto all'Area comune e in stretta interazione con la Cabina di Regia ASL sull'Area sociosanitaria si riterrà utile focalizzare l'analisi. Si ritiene possano essere utili in questo senso, a titolo esemplificativo, le domande guida messe a punto dall'Ambito di Merate nella bozza di documento *Obiettivi di Programmazione 2015-2017: "Su quali conoscenze si intende investire?", "Quali dati non conosciuti è strategico raccogliere?"*.
- 2) Identificazione degli indicatori utili a conoscere il livello di realizzazione delle azioni messe in atto nei propri territori al fine di garantire la possibilità di confronti e comparazioni sia in un preciso momento di osservazione che osservandone lo sviluppo nel corso del tempo. Il processo di identificazione degli indicatori riteniamo sia cruciale al fine di dare evidenza della misurabilità dei risultati attesi connessi agli obiettivi e alle priorità strategiche individuate.

- 3) Rilevazione e analisi dei dati. Questa fase permette di mettere in luce i risultati raggiunti, costruire una memoria del lavoro svolto e interpretare e fare sintesi dei risultati della valutazione, offrendo un supporto ai decisori degli Uffici di Piano nei luoghi di confronto individuati nei quali si condivideranno le eventuali modifiche da apportare annualmente e altresì si porranno le basi per la costruzione e identificazione delle linee di intervento da adottare per il futuro Piano di zona.

Metodi e strumenti

Il sistema di monitoraggio e valutazione per il Piano di Zona può essere alimentato mediante l'utilizzo di tecniche e strumenti quali/quantitativi, secondo un approccio che si richiama esplicitamente alla metodologia della ricerca sociale. Nel percorso di costruzione condiviso a livello di Tavolo tecnico provinciale sono stati già messi a punto una prima serie di strumenti che potranno essere anche successivamente utilizzati, ovvero:

- 1) **database** aggiornati con dati socio demografici ripresi dall'Osservatorio Politiche Sociali da demo.ISTAT e tabelle riassuntive aggregate a livello di ambito distrettuale;
- 2) **prospetti riepilogativi** delle risorse impiegate, dai Comuni e Uffici di Piano e per la parte di integrazione sociosanitaria dalla ASL, opportunamente adattati dal Sistema di Conoscenza sviluppato da Regione Lombardia;
- 3) **scheda di valutazione** sugli esiti della programmazione del triennio 2012-2014;
- 4) tracce per la conduzione di **focus group** sulle problematiche a livello territoriale.

A questi strumenti, potranno essere aggiunti in futuro:

- 5) **check-list** calibrate sul sistema di offerta di servizi ovvero sui processi in atto nei territori;
- 6) **panel di indicatori quali/quantitativi** sugli obiettivi operativi considerati cruciali. Tale serie si intende svilupparla e aggiornarla nel corso del triennio guardando opportunamente a un complesso di dimensioni: bisogno, domanda, offerta, risultati, spesa, qualità;
- 7) estrazioni di flussi con **microdati**, a livello personale e/o di nucleo familiare, ottemperando a tutti i dettati della normativa sulla privacy, derivati dall'implementazione a livello provinciale della cartella sociale informatizzata;
- 8) strumenti di **dialogo con l'utenza** dei servizi e con la cittadinanza, per vagliare la qualità e l'impatto degli interventi portati avanti con il Piano, avendo a disposizione un ampio ventaglio di risorse tecniche offerte gratuitamente dalla rete³.

Sebbene già in questa fase sia possibile ipotizzare un **set essenziale di indicatori**, periodicamente rilevabili (vedi Tabella 1), si ritiene strategico che questi, in quanto parti essenziali del disegno di monitoraggio e valutazione, vengano completati e condivisi attraverso un attivo confronto con i

³ Si vedano i pacchetti open source per la progettazione e gestione di sondaggi (es. SurveyMonkey, LimeSurvey), nonché le piattaforme appositamente realizzate per la raccolta di pareri, idee ovvero discussione di proposte (es. i moduli offerti da Formez denominati *Ideario*, *Commentario*, *Esperienze*).

diversi attori e portatori di interesse in un'ottica di co-costruzione anche dei valori attesi, magari presentati in forma di *standard*, ma anche di coerenza ed economicità nella raccolta e trattamento dei dati.

Tabella 1. Esempio di obiettivi-risultati attesi e indicatori/elementi osservabili da completare insieme ai portatori di interesse

Obiettivo operativo	Risultato atteso	Indicatori/ elementi osservabili
Sviluppo di interventi di flessibilizzazione dell'offerta in relazione ai bisogni	Incremento di progetti individualizzati	N. progetti individualizzati al tempo 0/ N. progetti individualizzati al tempo 1 N. progetti individualizzati sul tot. Prese in carico del singolo servizio
Sviluppo territoriale di interventi e raccordo con area lavoro per giovani e minori	Realizzazione progettualità specifiche coerenti con i bisogni emergenti	N. di progetti di riqualificazione mirati a destinatari specifici N. di progetti di riqualificazione mirati a destinatari specifici/Tot. dei progetti
Sviluppo strumenti territoriali di criteriizzazione	Progressiva adozione da parte di tutti i Comuni della Cartella Sociale	N. Comuni che adottano la Cartella Sociale/ Tot. Dei Comuni % di completezza e aggiornamento delle informazioni inserite nella cartella sociale

Il processo di sviluppo del sistema di monitoraggio e valutazione

Lo sviluppo del sistema di monitoraggio e valutazione presterà attenzione, in particolare, a:

1. *un aggiornamento continuo del proprio "sistema di conoscenza";*
2. *il piano di comunicazione e socializzazione con la cittadinanza e gli stakeholder.*

1. Aggiornamento continuo del proprio "sistema di conoscenza"

Si ritiene cruciale, mutuando il lavoro dell'Osservatorio per le Politiche Sociali della Provincia di Lecco, un costante aggiornamento delle risorse informatizzate attualmente in dotazione⁴:

- Dati demografici/Comuni (con indicazioni sulla popolazione al 31 dicembre 2013, sugli enti e sugli amministratori);
- Organizzazioni no profit (comprendente associazioni iscritte ai Registri o meno, cooperative ed altri enti);
- Strutture sociali (verificata la congruità con gli elenchi 2014 delle Unità di Offerta sociale forniti dall'Ufficio Accreditamento);
- Biblioteca (catalogo dei volumi e report disponibili presso il CISeD).

Per la raccolta di nuovi dati derivanti dalla gestione si possono progettare appositi moduli online con l'accompagnamento di tecnici informatici ovvero sfruttando piattaforme gratuite disponibili in rete⁵. Ciò consentirà altresì di disporre, con la periodicità che si riterrà opportuna, di **report di sintesi** sulle tematiche di volta in volta approfondite.

2. Il piano di comunicazione e socializzazione con la cittadinanza e gli stakeholder

⁴ Il portale web OPS e i database sono ospitati da Aurora Network su contratto di hosting con la Provincia di Lecco fino al 30 giugno 2015.

⁵ Ad esempio i moduli cooperativi di *Google Drive*.

Il piano della comunicazione è cruciale e strettamente collegato al tema della valutazione. Attualmente è disponibile il **portale internet** dell'Osservatorio <http://ops.provincia.lecco.it/> rivolto a operatori e cittadini, mantenuto aggiornato dall'équipe CISED con contenuti e funzioni inedite⁶. Mensilmente viene elaborata una **Newsletter** con un inserto appositamente pensato per le famiglie. Tali risorse utili per il territorio andranno presidiate dalla funzione in capo all'Ufficio dei Piani.

Si prevede, altresì, di sviluppare, come sopra anticipato, dei momenti di confronto con gli stakeholder con cui da anni vi è un canale di comunicazione attivo, al fine di completare e validare il disegno di monitoraggio che accompagnerà lo sviluppo e l'implementazione del prossimo triennio di programmazione dell'Area comune e dell'Area di Integrazione socio-sanitaria.

L'obiettivo da prevedere è che questi momenti di confronto rappresentino degli "appuntamenti periodici" in cui ci si possa confrontare fattivamente a partire dai risultati raggiunti e produrre elementi di conoscenza sull'utilizzo dei servizi e di verifica sulle risorse disponibili.

Tempistica

Le azioni di ricerca, analisi e diffusione della conoscenza da mettere in campo per il triennio saranno opportunamente calendarizzate secondo diverse piste di approfondimento, avendo cura di prefigurare finalità, strumenti, fonti informative e attori da coinvolgere, in un modo strutturale, come suggerito dalla Tabella 2.

Tabella 2. Sviluppo nel triennio delle possibili azioni di ricerca, analisi e diffusione della conoscenza

Piste	2015	2016	2017
Risorse - input			
Processo			
Prodotto - output			
Impatto - out come			

Andranno, inoltre, evidenziati i percorsi che possono favorire e promuovere **ricomposizione** della conoscenza che alimenti le decisioni, delle risorse impiegate e del sistema stesso dei servizi, come previsto dalle Linee di Indirizzo regionali.

Organizzazione e Risorse

Sono da individuare tempi dedicati per le funzioni di raccolta, analisi e diffusione della conoscenza internamente alle competenze dell'Ufficio dei Piani - come previsto nel Documento di Programmazione approvato dal Consiglio di Rappresentanza - e, ove opportuno e possibile, risorse economiche e organizzative da finalizzare a percorsi di ricerca/supervisione/accompagnamento tecnico nonché formazione degli operatori per quanto attiene la cultura del dato, la co-progettazione e la valutazione dei servizi.

⁶ Risulta ancora in fase di ricostruzione il Portale Più promosso dalla ASL di Lecco.