

2WEL • Gli Annali 2019
a cura di Franca Maino



Glenda Cinotti



**L'USO DELLA VALUTAZIONE
PARTECIPATA DA PARTE DELLA
COMMITTENZA:
IL CASO DELLA DOMICILIARITÀ
DEL COMUNE DI MILANO**



WP-2WEL 1/19

ISBN 978-88-94960-12-9



WORKING PAPER 2WEL

Percorsi di secondo welfare è un Laboratorio di ricerca nato nel 2011 da una partnership tra l'Università degli Studi di Milano e il Centro Einaudi di Torino per ampliare e approfondire il dibattito sulle trasformazioni dello Stato sociale in Italia. Il progetto guarda in particolare alle misure e alle iniziative di secondo welfare realizzate nel nostro Paese, che si contraddistinguono per la loro forte connotazione territoriale e l'impiego di risorse non pubbliche provenienti da attori privati, parti sociali e organizzazioni del Terzo Settore. L'obiettivo è individuare, scoprire e raccontare esperienze capaci di coniugare il ridimensionamento della spesa pubblica con la tutela dei nuovi rischi sociali, offrendo dati e riflessioni sulle dinamiche in atto a livello locale, nazionale e internazionale.

Il Laboratorio diffonde le proprie ricerche attraverso il portale online www.secondowelfare.it (diventato una testata registrata nel 2015), i Rapporti sul secondo welfare in Italia, pubblicati a conclusione dei cicli biennali del progetto, e la collana **Working Paper 2WEL**. Tali documenti intendono affrontare il tema del secondo welfare da diversi punti di osservazione, approfondendo dinamiche, opinioni ed esperienze che possano favorire la comprensione di questo argomento, per sua natura ampio ed articolato, nelle sue diverse sfaccettature e dimensioni.

Percorsi di secondo welfare oltre alle attività di disseminazione e ricerca istituzionale si occupa di realizzare diverse ricerche *ad hoc* per importanti istituzioni pubbliche e private, organizza momenti di dibattito e riflessione, cura percorsi di accompagnamento per enti interessati a comprendere e realizzare forme di secondo welfare all'interno delle proprie organizzazioni.

Il Laboratorio è realizzato grazie al sostegno di Cisl Lombardia, Compagnia di San Paolo, Edenred Italia, Fondazione Bracco, Fondazione Cariplo, Fondazione CRC, Fondazione Cariparma, Fondazione Cariparo, Forum Ania Consumatori, Inapa - Confartigianato Persone e Luxottica



© Percorsi di secondo welfare 2019
2WEL • Gli Annali 2019 - ISBN 978-88-94960-12-9
Centro di Ricerca e Documentazione "Luigi Einaudi"
Via Ponza 4, 10121 Torino
www.secondowelfare.it
info@secondowelfare.it

ABSTRACT

L'USO DELLA VALUTAZIONE PARTECIPATA DA PARTE DELLA COMMITTENZA: IL CASO DELLA DOMICILIARITÀ DEL COMUNE DI MILANO

Di Glenda Cinotti

Uno degli aspetti che sta più a cuore ai ricercatori che si occupano di valutare politiche e servizi è che gli esiti del proprio lavoro siano utilizzati dai committenti al fine di migliorare i servizi stessi. Per questo la letteratura ha cominciato a interrogarsi, fin dai primi anni '80, su quali fossero le condizioni per rendere le valutazioni utili e utilizzabili. L'uso di metodi partecipativi, o più limitatamente il coinvolgimento della committenza nelle diverse fasi di valutazione, sembra essere uno degli elementi a favore del suo successivo utilizzo. Senza la pretesa di giungere a conclusioni generalizzabili, il presente *paper* intende esplorare questa tesi analizzando il caso della valutazione del Sistema per la Domiciliarità del Comune di Milano, condotta dall'Istituto per la Ricerca Sociale in partnership con Amapola - Progetti per la sicurezza delle persone e delle comunità. In particolare il *paper* analizza il processo successivo alla restituzione degli esiti della valutazione e di riprogettazione del servizio, indagando i fattori che maggiormente hanno inciso sui diversi tipi di utilizzo che la committenza e gli *stakeholder* coinvolti hanno fatto della valutazione.

Glenda Cinotti ha conseguito la laurea magistrale in Amministrazioni e Politiche pubbliche nel luglio 2018 presso l'Università degli Studi di Milano, con una tesi dal titolo *L'uso della valutazione partecipata da parte dei committenti*. Nel 2014 si è laureata in Scienze Politiche presso lo stesso ateneo. Dal 2016, collabora con l'Istituto per la Ricerca Sociale nella realizzazione di progetti di valutazione e consulenza organizzativa nell'ambito dei servizi sociali.

INDICE

INTRODUZIONE	5
1. L'USO DELLA VALUTAZIONE	5
2. LA RIORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA PER LA DOMICILIARITÀ DEL COMUNE DI MILANO	7
2.1. Governance del sistema per la domiciliarità	9
3. LA VALUTAZIONE	10
3.1. Il mandato e le fasi della valutazione	10
3.2. Approccio e metodologia	11
3.3. Il disegno di valutazione	12
4. DOPO LA VALUTAZIONE: CAMBIAMENTO DEL CONTESTO E RIPROGETTAZIONE DEL SERVIZIO	14
4.1. La fase di restituzione	14
4.2. La fase di riprogettazione del Sistema per la domiciliarità	16
4.3. La riprogettazione degli Aiuti familiari	16
4.4. I nuovi criteri di selezione degli Enti gestori	18
4.5. La stesura del nuovo avviso	20
5. CONSIDERAZIONI SULL'USO DELLA VALUTAZIONE	22
5.1. Uso dei risultati e delle raccomandazioni da parte dell'amministrazione	22
5.2. Altri tipi di uso e di utilizzatori	23
5.3. Fattori di processo che hanno inciso sull'uso della valutazione	25
5.4. Usabilità della valutazione	26
5.4.1. Punti di forza del processo	27
5.4.2. Punti di debolezza del processo	27
6. CONCLUSIONI	28
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	30

L'USO DELLA VALUTAZIONE PARTECIPATA DA PARTE DELLA COMMITTENZA: IL CASO DELLA DOMICILIARITÀ DEL COMUNE DI MILANO

INTRODUZIONE

Il presente *paper* intende esplorare il tema dell'uso della valutazione. L'obiettivo è in particolare quello di sviscerare il rapporto fra la scelta di un approccio partecipativo alla valutazione di un servizio pubblico e l'uso che viene fatto della valutazione stessa da parte dei committenti e degli *stakeholder* coinvolti nel processo¹.

Per farlo si presenta uno studio di caso nell'ambito dei servizi sociali: la valutazione del Sistema di interventi di assistenza domiciliare del Comune di Milano (d'ora in avanti Sistema per la Domiciliarità). Chi scrive ha collaborato alla realizzazione del progetto, condotto dall'Istituto per la Ricerca Sociale (IRS) fra il 2015 e il 2017 in partnership con Amapola. L'analisi è incentrata sulla valutazione realizzata da IRS rispetto al Sistema di interventi nel suo complesso e ai cosiddetti "Servizi condivisi", un intervento sperimentale di badantato di quartiere per il quale il committente ha richiesto un approfondimento specifico.

Il primo paragrafo è dedicato alla definizione del campo di azione, riportando una sintesi della letteratura rispetto al tema dell'uso della valutazione. I paragrafi 2 e 3 sono incentrati sulla descrizione del servizio oggetto di analisi e dei processi di valutazione sopra richiamati, con particolare riferimento all'approccio utilizzato e alle loro diverse fasi. Infine nei paragrafi 4 e 5 sono esaminati nel dettaglio il processo di restituzione degli esiti della valutazione e il loro utilizzo da parte dei committenti, non solo al fine di ripensare le caratteristiche del Sistema. La disamina dettagliata dei vari fattori che hanno inciso sull'uso consente di fare alcune riflessioni sulle caratteristiche che favoriscono o ostacolano l'uso della valutazione e dei suoi esiti, pur tenendo ben presente che lo studio di un caso specifico non può portare a conclusioni generalizzabili su larga scala, in quanto fortemente legate al contesto. Il lavoro si chiude con alcune riflessioni conclusive (paragrafo 6).

1. L'USO DELLA VALUTAZIONE

In letteratura l'uso della valutazione può essere definito come «ogni applicazione di un processo, un prodotto o un risultato di una valutazione che produca un effetto» (Johnson *et al.* 2009 cit. in Stame, 2016). Esso caratterizza la finalità pratica della valutazione, che la distingue da altre forme di ricerca sociale (Stame, 2016).

¹ Il paper è frutto di un lavoro di ricerca svolto dall'autrice per la stesura della tesi magistrale sull'uso della valutazione partecipata da parte dei committenti.

È possibile classificare l'uso della valutazione secondo diversi parametri:

- il tipo di uso;
- l'oggetto dell'uso;
- soggetti che utilizzano la valutazione.

Carol Weiss elenca almeno tre tipi di uso (Weiss, 2007): quello “strumentale”, quello “concettuale” o “cognitivo” e quello “persuasivo” o “simbolico” (Stame, 2016).

Per uso “strumentale” si intende l'utilizzo dei risultati della valutazione ai fini di prendere nuove decisioni, come riconfermare o interrompere il finanziamento di un determinato programma oppure riprogettarlo al fine di risolvere le criticità rilevate. È il primo tipo di uso emerso in letteratura nonché il più elementare, ma anche il più studiato.

L'uso “concettuale” o “cognitivo” consiste nell'acquisizione di nuove conoscenze rispetto al programma oggetto di valutazione. Tale uso può essere fatto non solo dai responsabili locali del programma ma anche dalla comunità di pratiche e da chiunque sia interessato allo specifico campo di intervento: si parla in questo caso di uso “illuminativo” (Stame, 2016).

L'uso “persuasivo” o “simbolico” infine giustifica attraverso la valutazione una decisione già presa prima di conoscerne i risultati. Alcuni autori, compiendo un'analisi organizzativa attraverso le lenti dell'istituzionalismo, hanno ulteriormente specificato questo tipo di uso con il termine “legittimante”, riferendosi alla legittimazione attraverso la valutazione dell'esistenza di un'istituzione (Højlund, 2014).

Un altro modo per classificare i tipi di uso è in riferimento all'oggetto dell'utilizzo. Come già accennato l'uso strumentale è particolarmente connesso ai risultati della valutazione e alle raccomandazioni in essa contenute. Secondo l'avviso di chi scrive è utile tenere distinti i due termini, sebbene in letteratura sotto il cappello di risultati siano stati posti evidenze, conclusioni, giudizi, raccomandazioni (Stame, 2016). Si può infatti fare riferimento ai risultati della ricerca, quindi alle evidenze prodotte rispetto all'efficacia o alle criticità di un programma, senza prendere necessariamente in considerazione i suggerimenti che il valutatore propone al committente in relazione alle strategie di miglioramento e alle decisioni da intraprendere per raggiungere determinati obiettivi.

Michael Patton individua inoltre l'“uso del processo” (Patton, 1997) inteso come l'utilizzo della valutazione in quanto tale, da parte non solo dei committenti ma anche degli *stakeholder* coinvolti (“utilizzatori primari”). Il solo prendere parte a un processo di valutazione secondo Patton genera negli utilizzatori apprendimenti e cambiamenti nei propri comportamenti in relazione all'oggetto della valutazione, come per esempio un maggior senso di appartenenza da parte degli operatori al servizio che contribuiscono a realizzare.

Da qui la riflessione si può spostare su chi utilizza la valutazione: i primi studi sull'uso si concentravano soprattutto sulla figura del committente e sulla sua volontà di adottare i risultati della ricerca come strumenti per prendere nuove decisioni. I tipi di uso sopra citati suggeriscono tuttavia una platea più ampia. Stame individua le seguenti categorie di utilizzatori (Stame, 2016) e i possibili usi che possono fare della valutazione:

- i decisori, coloro che hanno potere di prendere decisioni rispetto all'attuazione di un programma, possono essere potenzialmente interessati a tutti i tipi di uso sebbene possano facilmente avere delle spinte ad un uso simbolico, a seconda delle pressioni interne ed esterne a cui si trovano a rispondere (ideologie, politiche partitiche, contingenze, emergenze);
- gli attuatori, coloro che realizzano il programma, possono potenzialmente fare un uso strumentale della valutazione così come un uso concettuale e di processo, in base al loro grado di coinvolgimento;
- i beneficiari (e più in generale gli stakeholder) possono fare un uso di processo;
- il pubblico in generale, può fare un uso conoscitivo qualora i risultati della valutazione siano resi pubblici.

Infine vale la pena di citare un concetto che sarà ripreso nell'ultimo paragrafo del presente *paper*, quello di “usabilità” della valutazione formulato da Saunders (2012). Questo termine non fa tanto riferimento al tipo di utilizzo che viene fatto quanto alle caratteristiche del processo di valutazione che ne possano favorire l'uso.

I prossimi paragrafi affrontano quindi il caso della valutazione del Sistema per la domiciliarità del Comune di Milano indagando i tipi di uso che sono stati realizzati, i fattori che hanno inciso sull'uso e le caratteristiche di usabilità del processo messo in atto. La ricerca è volta a verificare se la scelta di un approccio partecipativo alla valutazione può facilitare l'uso dei suoi esiti da parte della committenza e dei principali *stakeholder*.

2. LA RIORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA PER LA DOMICILIARITÀ DEL COMUNE DI MILANO

Con il Piano di sviluppo del welfare 2012-2014² ha preso avvio una profonda riorganizzazione della Direzione centrale politiche sociali e cultura della salute del Comune di Milano, che ha portato in particolar modo al superamento della precedente suddivisione a “canne d'organo”, secondo i diversi tipi di utenza (“minori e famiglia”, “anziani”, “persone con disabilità”), per approdare alla creazione di tre aree trasversali:

² Piano di zona della città di Milano.

“territorialità”, “residenzialità”, “domiciliarità e cultura della salute”, a cui si è aggiunta all’inizio del 2017 una quarta area denominata “emergenze sociali, diritti ed inclusione”³. I pilastri di tale riorganizzazione sono stati l'ampliamento del target di utenza, la trasversalità sopra descritta, la partecipazione e il coinvolgimento degli operatori comunali e del Terzo Settore nella costruzione e gestione del nuovo sistema di servizi (Ghetti, 2014).

Questi ultimi sono stati in particolar modo coinvolti nella definizione del nuovo Sistema per la domiciliarità del Comune di Milano attraverso due distinte fasi: una prima consultazione degli enti volta a definire i tratti distintivi del nuovo complesso di interventi e i criteri di accreditamento all'erogazione dei servizi; una successiva vera e propria coprogettazione “Linee guida” e cogestione dei servizi fra il Comune e gli enti selezionati attraverso un avviso di accreditamento.

Il meccanismo dell'accREDITamento è orientato a promuovere la libertà di scelta dell'utente: non è quindi l'assistente sociale a scegliere l'ente erogatore dell'intervento bensì è l'utente a scegliere a quale ente affidarsi. Questo avviene sia nel caso l'utente vi si rivolga direttamente sia nel caso in cui si attivi una presa in carico da parte del Comune.

La riorganizzazione del settore ha previsto due sostanziali cambiamenti:

- 1) La creazione di una *governance* compartecipata attraverso una Cabina di Regia composta da rappresentanze del Comune e degli Enti accreditati, coinvolti con pari responsabilità non solo nella coprogettazione dei servizi ma anche nella loro cogestione;
- 2) La ridefinizione delle linee di intervento, che sarà descritta poco più avanti, orientata non solo all'ampliamento dell'offerta di servizi ma anche alla trasversalizzazione rispetto ai target di utenza.

Come è possibile vedere dalla **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**, oltre ai “tradizionali” interventi domiciliari (socio-assistenziale ed educativo) sono stati previsti alcuni interventi innovativi: gli aiuti familiari, volti a integrare l'assistenza domestica e a fornire un servizio qualificato a persone con bisogni di sostegno più lievi rispetto a quelli coperti dall'intervento socio-assistenziale, andando a rendere più efficiente la spesa e ampliare l'utenza servita; la custodia sociale, finalizzata a favorire la coesione sociale fra i cittadini in ottica territoriale, favorendo la socialità nei caseggiati di Edilizia Residenziale Pubblica; i *peripheral*, pensati in ottica integrativa rispetto agli altri interventi. Questi ultimi non sono stati sperimentati all'interno degli interventi domiciliari e sono invece stati erogati in parte attraverso il servizio WeMi, un portale digitale integrato con sportelli territoriali (“Spazi WeMi”) e con il Sistema per la

³ Organigramma della Direzione Politiche sociali del Comune di Milano:

http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/amministrazione/trasparente/organizzazione/articolazioni_uffici/Organigramma/direzione_politiche_sociali.

domiciliarità, finalizzato a far conoscere a tutta la cittadinanza i servizi di *welfare* del Comune di Milano, orientare il cittadino al servizio più idoneo e fornire ulteriori interventi di qualità, di carattere non prettamente assistenziale ma rivolti in generale al benessere della persona, prevedendo un contributo economico da parte dell'utente (Guidetti, 2016).

Tabella 1. Le linee di prodotto del nuovo sistema per la domiciliarità.

Linea di prodotto	Tipi di intervento
Linea 1: intervento educativo	1A: educativo individuale 1B: educativo di gruppo (minimo 3 partecipanti) 1C: animativo di gruppo (media 15 partecipanti)
Linea 2: intervento socio-assistenziale	2A: socio-assistenziale complesso 2B: socio-assistenziale semplice 2C: socio-assistenziale di gruppo (rapporto minimo 1/6, massimo 1/8)
Linea 3: intervento sotto forma di aiuti familiari	3A: colf/badanti/babysitter 3B: assistenza alla contrattualistica diretta
Linea 4: intervento di custodia sociale	4A: socializzazione/coesione sociale 4B: prestazioni specifiche (individuali)
Linea 5: interventi aggiuntivi (<i>peripheral</i>)	A titolo esemplificativo: pasti piccola manutenzione trasporti con accompagnamento iniettorato pedicure curativa cura degli animali da compagnia (dog/catsitter) proposte degli enti

Fonte: De Ambrogio e Guidetti (2016).

2.1. Governance del sistema per la domiciliarità

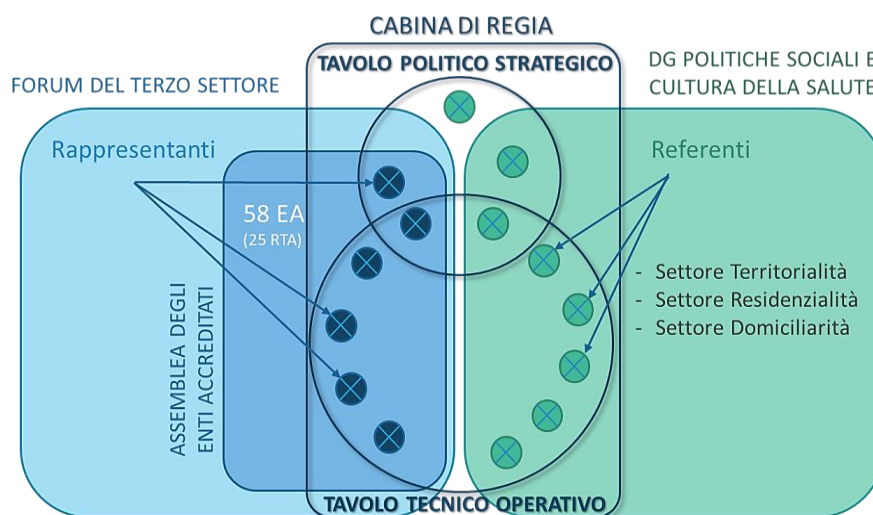
Come anticipato il sistema si è dotato di un'architettura di *governance* volta a garantire il potere decisionale di ciascun attore coinvolto nel servizio.

Tale potere si esplicita nella Cabina di regia, costituita da due tavoli:

- il Tavolo Politico-Strategico (TPS), che ha «il compito di decidere in ordine alla programmazione delle politiche per la domiciliarità e alle pratiche gestionali che richiedono cambiamenti rilevanti»;
- il Tavolo Tecnico Operativo (TTO), che ha «funzioni di programmazione, progettazione, istruzione, valutazione e controllo delle politiche per la domiciliarità della città», al fine di mettere a punto «indirizzi, orientamenti e alternative per le decisioni politiche» (Linee guida domiciliarità, 2015).

Il Tavolo Politico-Strategico è composto da Assessore, Direttore Centrale, Direttore del Settore Domiciliarità e due referenti del Terzo Settore. Il Tavolo Tecnico Operativo è composto invece da Direttore del Settore Domiciliarità, le Posizioni Organizzative dei diversi settori coinvolti, due referenti del Settore Territorialità e uno del Settore Residenzialità e cinque rappresentanti degli enti accreditati (Figura 1).

Figura 1. Cabina di regia del Sistema per la domiciliarità del Comune di Milano.



Fonte: adattamento dal grafico proposto in De Ambrogio e Guidetti (2016, p. 154).

Nota: per RTA si intende "Raggruppamento Temporaneo di soggetti Accreditandi (anche definibile come ATA, Associazione Temporanea di soggetti Accreditandi).

La scelta dei soggetti partecipanti ai due tavoli è stata orientata dalla necessità di rappresentare al meglio tutti i soggetti coinvolti nella realizzazione degli interventi, non solo garantendo un ruolo paritario fra Comune e Terzo Settore ma consentendo anche di portare al tavolo le posizioni delle diverse componenti del Comune che a vario titolo intervengono nella buona riuscita del servizio. Il Direttore del Settore della Domiciliarità svolge un ruolo di "cerniera" fra i due tavoli.

La composizione della cabina di regia risponde quindi a logiche di rappresentanza particolarmente complesse che vanno oltre la semplice distinzione fra due gruppi di diversa appartenenza (De Ambrogio & Guidetti, 2016).

3. LA VALUTAZIONE

3.1. Il mandato e le fasi della valutazione

A partire dalla fine del 2015, il Comune di Milano ha incaricato l'Istituto per la Ricerca Sociale (d'ora in avanti IRS) e l'Associazione Amapola - Progetti per la sicurezza delle persone e delle comunità (d'ora in avanti Amapola) di realizzare un percorso di

monitoraggio, valutazione e formazione agli operatori del Sistema per la domiciliarità. Nell'ambito di tale incarico Amapola ha seguito il monitoraggio della linea 4 relativa alla custodia sociale mentre IRS si è occupato della valutazione del Sistema nel suo complesso.

La valutazione condotta da IRS può essere distinta in tre fasi:

- una prima valutazione del Sistema per la domiciliarità nel suo complesso a un anno e mezzo dall'avvio del nuovo Sistema;
- la valutazione della sperimentazione delle "badanti di condominio", per il quale è stato richiesto un approfondimento specifico;
- l'aggiornamento della valutazione complessiva del Sistema al termine del primo triennio di sperimentazione.

Alla fase conclusiva di valutazione, terminata nel dicembre del 2017, è stato affiancato un percorso di assistenza tecnica alla definizione del nuovo avviso di selezione degli Enti del Terzo Settore, a cura di entrambi i centri di ricerca all'interno del proprio mandato e sulla base delle conoscenze prodotte dalla valutazione stessa.

3.2. Approccio e metodologia

La valutazione del Sistema per la domiciliarità è stata condotta da IRS con un approccio partecipativo, che ha previsto il coinvolgimento primario della Cabina di regia e in particolare del Tavolo Tecnico Operativo.

Il modello teorico del disegno di valutazione adottato in questo percorso si struttura in tre fasi:

- 1) la fase *ideativa/ concertativa*, nella quale si definisce l'impianto complessivo della valutazione a partire dal "perché si valuta" fino agli strumenti da utilizzare per le rilevazioni;
- 2) la fase *esplorativa/ realizzativa*, in cui si realizzano le rilevazioni sul campo e si analizzano i dati raccolti, attraverso metodi misti quali-quantitativi;
- 3) la fase *riequilibrativa/ restitutiva*, in cui si esprimono i giudizi conclusivi rispetto ai risultati emersi, si individuano le strategie di miglioramento e si restituiscono gli esiti agli stakeholder.

Queste fasi possono essere dettagliate come descritto nella Tabella 2.

Nell'ambito del progetto si è convenuto che la fase ideativa e quella riepilogativa prevedessero un coinvolgimento diretto del Tavolo Tecnico Operativo (TTO), attraverso la conduzione di IRS, mentre la fase esplorativa è stata affidata interamente a IRS, con un supporto logistico del TTO per la realizzazione delle rilevazioni. Tuttavia, come si vedrà di seguito, le rilevazioni sono state pensate in modo tale da dare voce a

tutti i soggetti coinvolti nell'erogazione del servizio, non solo quelli appartenenti al TTO ma anche e soprattutto gli operatori e i destinatari.

Tabella 2. Gli step della valutazione.

Macrofasi	Tappe
Fase ideativa/concertativa	Esplicitazione della finalità della valutazione Identificazione della mission dell'oggetto di valutazione Identificazione delle dimensioni di valutazione Identificazione dei criteri Identificazione degli indicatori Identificazione degli strumenti e delle fonti informative
Fase esplorativa/realizzativa	Conduzione della rilevazione sul campo Analisi dei dati e delle informazioni raccolte
Fase riepilogativa/restitutiva	Valutazione vera e propria (espressione di un giudizio) Individuazione delle strategie di miglioramento Restituzione dei risultati della valutazione agli stakeholder

Fonte: Adattamento da De Ambrogio, Dessi e Ghetti (2013, p. 115).

3.3. Il disegno di valutazione

Grazie al confronto con il TTO, sono state individuate 5 dimensioni di ricerca:

- 1) *Governance* intesa come funzionalità ed efficacia dei meccanismi di governo e consolidamento della relazione pubblico/privato in un'ottica di coprogettazione;
- 2) *Ottimizzazione e riqualificazione della spesa* intese come equilibrio tra ottimizzazione della spesa e mantenimento della qualità degli interventi e distribuzione tra le diverse linee di intervento;
- 3) *Appropriatezza ed efficacia degli interventi* intesa come efficacia degli esiti degli interventi in relazione agli obiettivi definiti, con particolare attenzione agli aspetti innovativi introdotti dal sistema;
- 4) *Apertura alla cittadinanza*, intesa come funzionalità ed efficacia degli strumenti di comunicazione rivolti alle fasce di popolazione intercettate;
- 5) *Relazioni esterne al sistema* intese come connessione e integrazione del Sistema con altri progetti e misure realizzati nel territorio milanese.

I rapporti di valutazione hanno esplorato in particolare le prime tre dimensioni.

Per ciascuna di esse sono stati individuati, insieme agli attori coinvolti, i criteri di successo e gli indicatori che consentono operativamente di rilevare il loro soddisfacimento, secondo uno schema a cascata (figura 2). La figura 3 descrive invece l'impianto degli strumenti di rilevazione.

Figura 2. Dalle dimensioni di valutazione agli strumenti.

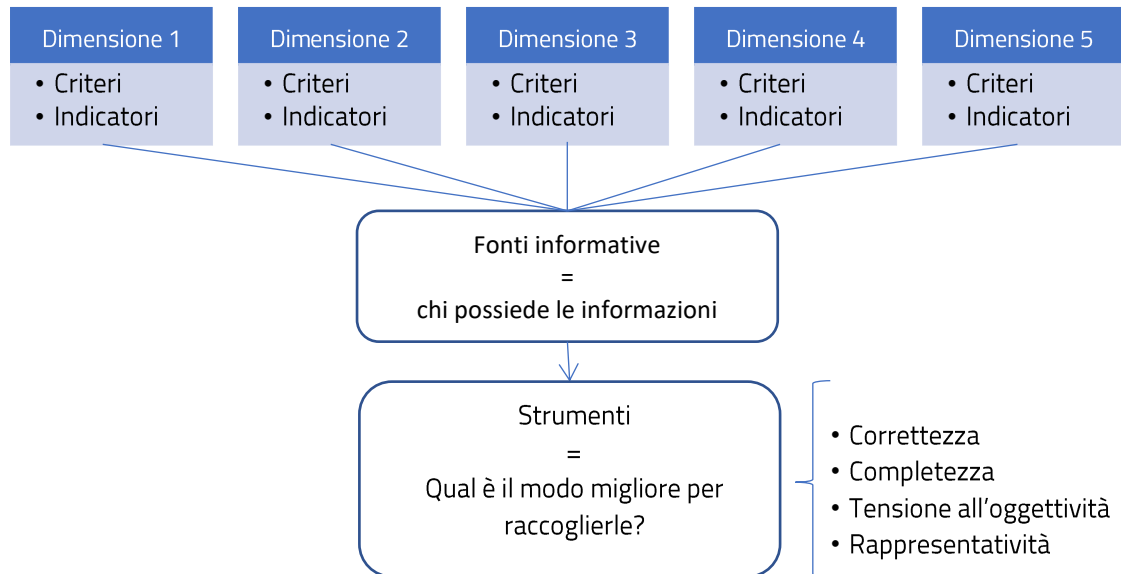
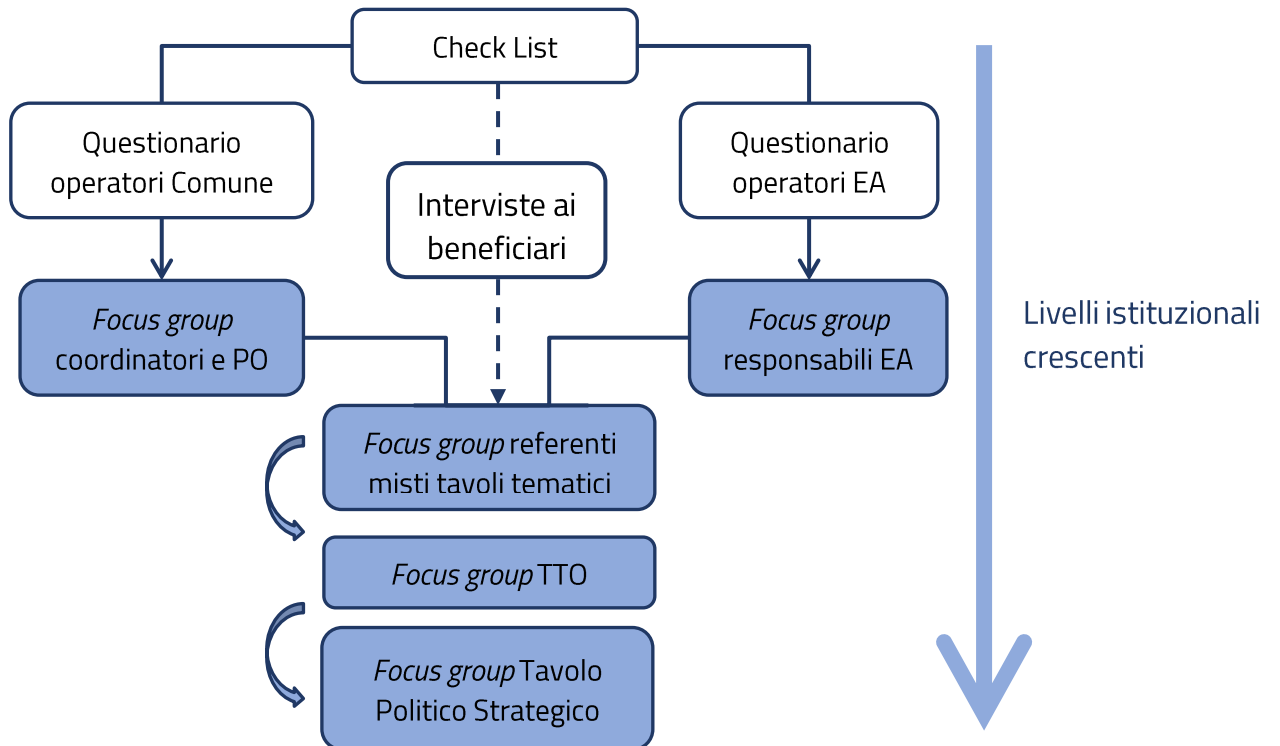


Figura 3. Strumenti di rilevazione.



Fonte: Balestrieri, Cinotti, De Ambrogio e Guidetti (2016).

Ciascun livello di rilevazione è interconnesso e costituisce la base per quello successivo. Si è partiti dalla rilevazione dei dati di sistema derivanti prevalentemente dal SISA (il Sistema informativo del Comune di Milano), raccolti mediante *check-list*, e si è proseguito per livelli istituzionali crescenti. Per questioni di risorse si è scelto di realizzare le interviste ai beneficiari solamente nel caso della valutazione relativa agli aiuti familiari condivisi. Per quanto riguarda la valutazione del Sistema nel suo complesso è stato invece possibile sottoporre all'universo degli operatori un questionario e si è proceduto per *step* successivi entrando in profondità con i *focus group* rivolti ai coordinatori e ai responsabili del Comune e degli Enti accreditati, partendo dalla discussione degli esiti dei questionari e, nel caso della valutazione dei Servizi condivisi, delle interviste dei beneficiari. La logica è stata quella di riuscire nella fase di rilevazione a coinvolgere tutti gli *stakeholder* intercettati dal servizio e dare loro voce nella valutazione dello stesso. I *focus group* conclusivi con il Tavolo Tecnico Operativo e il Tavolo Politico Strategico sono stati pensati in una duplice funzione: restituire loro gli esiti delle rilevazioni e raccogliere osservazioni utili all'espressione di giudizi valutativi condivisi. Nella pratica è stato realizzato solo uno dei due *focus group*, poiché la fase di restituzione degli esiti ha coinciso con il cambiamento della dirigenza e non è si è di fatto riusciti a organizzare una restituzione al Tavolo politico.

4. DOPO LA VALUTAZIONE: CAMBIAMENTO DEL CONTESTO E RIPROGETTAZIONE DEL SERVIZIO

4.1. La fase di restituzione

Come in parte evidenziato nel paragrafo precedente, ciascuna valutazione ha avuto un proprio momento di restituzione, che ha risentito della fase politica in cui si è collocato nel tempo.

Una prima restituzione è stata realizzata con la Direttrice e la Responsabile del Settore Domiciliarità e cultura della salute a seguito della conclusione della valutazione dedicata ai Servizi Condivisi. Questo percorso si è infatti concluso prima della valutazione complessiva del Sistema e gli esiti sono stati discussi con la dirigenza in vista del 5° Forum delle Politiche sociali, in cui il tema delle badanti di condominio è stato oggetto di uno specifico incontro pubblico con la partecipazione delle stesse protagoniste del servizio.

Le tempistiche non hanno consentito di realizzare la restituzione prevista al Tavolo aiuti familiari come prefigurato nel disegno di ricerca, pertanto dopo il primo incontro con la dirigenza i risultati sono stati restituiti direttamente al Tavolo Tecnico Operativo della Cabina di regia dell'intero Sistema, insieme ai risultati della valutazione complessiva dei servizi domiciliari.

Questa prima restituzione, organizzata come *focus group*, è stata utile per la stesura del primo rapporto intermedio, consentendo di raccogliere i pareri dei partecipanti

rispetto ai risultati emersi e ai primi suggerimenti proposti dai ricercatori. In quella stessa sede sono stati riportati anche gli elementi valutativi emersi dal percorso di formazione tenutosi nei nove municipi.

Durante la stesura del primo rapporto intermedio è intervenuto il cambiamento della dirigenza: sia la Direttrice del settore che la Posizione Organizzativa responsabile hanno concluso infatti il proprio incarico. Questo passaggio politico cruciale ha inciso significativamente sulla prosecuzione del percorso e ha inciso sulla mancata organizzazione dell'ultima fase di restituzione prevista con il Tavolo Politico Strategico della Cabina di regia.

Il primo rapporto di valutazione è stato quindi presentato, nella sua forma definitiva, in un primo momento alla nuova Direttrice, a pochi giorni dall'assunzione dell'incarico. Ciò ha consentito di introdurla a una più approfondita conoscenza del Sistema per la domiciliarità, a cui si approcciava per la prima volta in funzione dirigenziale, e di discutere con lei le raccomandazioni e gli scenari di sviluppo emersi dalla ricerca. Nei mesi successivi è stato possibile riportare tali riflessioni al Tavolo Tecnico Operativo nella sua nuova composizione: infatti periodicamente i referenti degli Enti accreditati al Tavolo sono eletti dall'Assemblea plenaria. L'incontro è stato occasione per illustrare gli esiti della prosecuzione del lavoro costruito a partire dall'esperienza dei tavoli territoriali nei nove municipi, riunitisi spontaneamente a seguito della formazione generale sul funzionamento del nuovo Sistema rivolto agli operatori condotta da IRS. I tavoli sono stati condotti nella fase iniziale da IRS e poi si sono riuniti in autonomia, con un *follow up* conclusivo facilitato dell'Istituto. Da tali incontri sono emerse alcune riflessioni organizzative e progettuali condivise fra Servizio Sociale Territoriale e Terzo Settore rispetto ad alcuni elementi di intervento (la regia nella gestione di casi complessi, gli interventi di gruppo, il lavoro di rete, progettazione e coprogettazione degli interventi, gli aiuti familiari, la conclusione degli interventi).

Al termine di questo secondo momento di restituzione, si è chiesto ai partecipanti al Tavolo di proporre alcuni temi di indagine che sono stati oggetto del successivo affondo valutativo.

Quest'ultimo si è svolto di pari passo con il progressivo processo di riprogettazione dei servizi in vista della conclusione del convenzionamento degli Enti accreditati e quindi della necessità di pubblicare un nuovo avviso di selezione. Tale concomitanza, unitamente alla parziale divergenza fra i bisogni informativi necessari alla riorganizzazione del servizio e quelli di interesse del Tavolo per l'individuazione degli elementi di efficacia degli interventi hanno fatto sì che la seconda valutazione abbia seguito una tempistica e un percorso autonomi rispetto alla consulenza per l'individuazione dei criteri per il nuovo avviso, pur dialogando con essa. Le tempistiche della valutazione sono state inoltre fortemente condizionate dalla necessità di coordinarsi con gli uffici centrali del settore e con le assistenti sociali dei diversi municipi per reperire i dati necessari.

Pertanto la consegna alla committenza dell'ultimo rapporto di valutazione è avvenuta a riprogettazione già avviata, fattore che tuttavia non ha impedito l'utilizzo dei dati man mano elaborati nel corso della ricerca al fine di fornire all'Amministrazione elementi utili alla stesura dell'avviso, realizzando anche approfondimenti ad hoc, che saranno descritti nel paragrafo seguente.

4.2. La fase di riprogettazione del Sistema per la domiciliarità

La nuova progettazione dei servizi ha visto due momenti fondamentali:

- 1) l'individuazione di una strategia di intervento per la Linea 3 "Aiuti familiari" che consentisse di superare le criticità emerse dalla valutazione;
- 2) l'individuazione di nuovi criteri di selezione degli Enti gestori dei servizi domiciliari al fine di adeguarsi all'evoluzione normativa e alle mutate posizioni politiche della Dirigenza, nonché affrontare anche in questo caso alcune criticità emerse dalla valutazione al fine di rendere il Sistema più efficiente ed efficace.

I due percorsi si sono concretizzati non solo in momenti temporali distinti ma anche con modalità sostanzialmente differenti e hanno visto in entrambi i casi un coinvolgimento dei ricercatori.

4.3. La riprogettazione degli Aiuti familiari

Per individuare le nuove caratteristiche di erogazione del servizio, la Direzione delle Politiche sociali insieme a quella del Settore Domiciliarità e cultura della salute ha avviato un percorso di consultazione con il Tavolo dedicato, al quale sono stati convocati, oltre ai due referenti degli Enti accreditati attivi su questa linea e ai responsabili del settore: la referente dell'Ente gestore dello sportello unico badanti "Curami" del Comune di Milano, anch'esso fra gli Enti accreditati; i referenti delle APL (Agenzie per il Lavoro); il Direttore del settore Emergenze sociali, diritti ed inclusione e la Responsabile del portale "WeMi"; le Posizioni Organizzative territoriali referenti. I diversi soggetti sono stati coinvolti con l'obiettivo di ripensare i criteri di gestione dell'intervento in un'ottica di integrazione con gli altri servizi connessi ad esso: lo sportello "Curami" offre infatti un servizio di orientamento e facilitazione per il cittadino nella scelta della badante in forma privata; il portale "WeMi" consente agli Enti accreditati di fornire servizi di intermediazione o erogazione attraverso le APL, con un contributo economico da parte dell'utente, oltre a essere nel suo complesso uno strumento complementare e in prospettiva sempre più interconnesso al Sistema per la domiciliarità; infine è stata manifestata in tale sede l'intenzione di consentire l'utilizzo di alcuni contributi economici erogati dal Comune ai fini di assunzione di una badante per i cittadini che manifestassero tale bisogno, andando a integrare maggiormente l'erogazione monetaria con quella prestazionale.

Il percorso si è strutturato in tre incontri, durante i quali IRS ha svolto un ruolo di facilitazione. Questi incontri sono stati inframmezzati da alcuni passaggi politici con l'Assemblea plenaria degli Enti accreditati e il Tavolo Politico Strategico della Cabina di regia che hanno avallato le decisioni assunte dal Tavolo Aiuti familiari.

Le considerazioni emerse dalle precedenti valutazioni hanno costituito il terreno su cui costruire ipotesi alternative di progettazione. La discussione del Tavolo è stata avviata a partire dalla proposta dell'amministrazione di strutturare gli interventi della linea 3 attraverso due diverse modalità di intervento, a seconda della complessità degli utenti in carico, così da superare le criticità fino a quel momento rilevate:

- 1) un primo canale avrebbe previsto il mantenimento del ruolo di coordinamento dell'Ente accreditato fra assistente sociale e APL, con un aumento del mark-up riconosciuto agli Enti accreditati per coprire i costi di tale operazione, rivelatisi nell'esperienza superiori alle previsioni;
- 2) il secondo canale avrebbe consentito invece il superamento dell'intermediazione degli Enti accreditati procedendo con l'attivazione diretta dell'intervento attraverso le APL, riducendo quindi la filiera e i costi di transazione.

È stata poi proposta una seconda opzione da parte degli Enti accreditati che prevede invece il mantenimento dell'attuale meccanismo di intervento andando a rafforzare però i requisiti di accreditamento degli Enti, chiedendo che questi fossero abilitati all'intermediazione: ciò avrebbe consentito al Comune di interloquire con soggetti che possiedono strutture organizzative preparate ad affrontare gli oneri di coordinamento richiesti e a sostenerne i costi economici grazie alle economie di scala prodotte dalla propria attività nel mercato privato, in quello stesso settore di intervento.

La discussione si è incentrata quindi sullo sviluppo delle questioni tecniche connesse alle due ipotesi e il ruolo di IRS è stato quello, da un lato, di moderare i tempi di parola per consentire a tutti pari opportunità di espressione, dall'altro, di facilitare l'emersione dei punti di attenzione di ciascuna alternativa.

A seguito del secondo incontro, sia l'Assemblea plenaria degli Enti accreditati che il Tavolo Politico Strategico della Cabina di regia hanno avallato la seconda ipotesi di progettazione, di cui sono stati sviscerati gli aspetti tecnici nel corso dell'ultimo incontro del Tavolo. I tre soggetti partecipanti, Comune, Enti accreditati e APL, sono stati suddivisi in gruppi omogenei e hanno elaborato le proprie proposte rispetto alle schede tematiche redatte da IRS per ciascun punto di attenzione individuato negli incontri precedenti, specificando le soluzioni tecniche auspicabili e i relativi vantaggi e svantaggi. Queste sono state quindi discusse in plenaria e confluite nel verbale conclusivo del percorso.

L'esito di tale processo ha tuttavia incontrato il veto dell'Assemblea degli Enti accreditati che, a seguito degli sviluppi della discussione, ha ritenuto preferibile la prima ipotesi proposta dall'Amministrazione, nonostante il percorso partecipato avesse portato a una convergenza degli interessi delle diverse parti sulla seconda.

Questo disallineamento fra le posizioni dei referenti al Tavolo e dei rappresentanti degli Enti che non vi hanno preso parte ha portato quindi a mettere in discussione le decisioni assunte dalla Cabina di regia e ha posto quindi in capo all'Amministrazione la decisione ultima su come sviluppare l'avviso di selezione in merito a questa linea.

Sebbene tale processo si collochi a pieno titolo in una logica coprogettuale, vista la disponibilità manifestata dall'Amministrazione a trovare un punto di incontro con i soggetti del Terzo Settore e a porre la decisione in capo agli organi di governo condivisi del Sistema, ne evidenzia anche le fragilità connesse ai molteplici livelli di rappresentanza che hanno di fatto ribaltato l'esito della progettazione condivisa.

4.4. I nuovi criteri di selezione degli Enti gestori

La stesura del nuovo avviso ha seguito invece un percorso di carattere meno partecipativo. I Direttori dell'Area Domiciliarità e cultura della salute e dell'Area Emergenze sociali, diritti e inclusione hanno elaborato una Relazione tecnica sullo stato di avanzamento del Sistema della domiciliarità e le prospettive di sviluppo, confluita nella delibera 2341 del 22 dicembre 2017 della Giunta Comunale recante l'“Approvazione delle linee di indirizzo per la formazione di elenchi di Enti del Terzo Settore per l'erogazione di interventi domiciliari alle Famiglie di Milano e per la co-progettazione e co-gestione di progetti a carattere sperimentale, per il triennio 2018-2020. Spesa massima prevista di €1.100.000,00 (IVA compresa) a carico del Comune di Milano”.

La Relazione tecnica, che costituisce il presupposto per le scelte individuate nella delibera, dedica un paragrafo alla «valutazione dell'attuale “Sistema della Domiciliarità”: i punti di forza e di debolezza, le strategie di miglioramento, relazione con gli altri servizi ed interventi», in cui si riportano alcuni degli esiti della valutazione svolta da IRS.

È importante evidenziare come solo una delle due dimensioni trattate nel primo rapporto di valutazione sia stata considerata all'interno della relazione, ovvero quella dell'appropriatezza e dell'efficacia degli interventi, omettendo in toto l'aspetto della *governance*. Dei risultati emersi è stata fatta una selezione alla quale sono stati affiancati alcuni elementi di valutazione interni alla Direzione, che non compaiono nel rapporto.

Quanto alle strategie di miglioramento sono poste in evidenza alcune delle raccomandazioni emerse dal percorso di valutazione e formazione, in particolare l'opportunità di sperimentare dei Tavoli Territoriali di coprogettazione fra Servizi dell'Area Territorialità ed Enti del Terzo Settore e la necessità di migliorare il coordinamento fra i Servizi centrali e i Servizi territoriali interni all'Amministrazione.

Nelle linee di indirizzo contenute nella delibera si possono individuare due fondamentali punti di svolta nell'architettura dell'intero sistema di interventi:

- l'abbandono del sistema di accreditamento a favore della formazione di due elenchi di Enti, "Elenco Sistema della Domiciliarità" per l'erogazione delle linee di servizio e l'"Elenco Adesione WeMi", che tuttavia non appare particolarmente dissimile dal precedente sistema;
- la delimitazione della pratica della coprogettazione e cogestione degli interventi solo nell'ambito dell'Area degli "interventi di gruppo" (nei quali sono stati ricompresi anche gli aiuti familiari) e dell'Area "intervento di custodia sociale".

Quest'ultima scelta di limitare la coprogettazione nei temi, nel tempo e nelle modalità appare interessante. La procedura individuata si rifà alla delibera ANAC n.32 del 20 gennaio 2016. La manifestazione di interesse potrà essere espressa solo dagli Enti iscritti all'"Elenco Sistema della Domiciliarità" per tutte e 4 le linee di servizio (la linea 5 è stata infatti esclusa dal Sistema) e che dimostreranno di possedere una «capacità di progettazione di risposte a bisogni sociali» documentata attraverso un elenco di progetti e attività svolte. La coprogettazione avrà una durata limitata di 1 mese e «non potrà dar luogo in alcun modo a corrispettivi», mentre la realizzazione degli interventi durerà fino al termine della durata dell'iscrizione all'elenco, prevista per il 31 dicembre 2020. È previsto inoltre il cofinanziamento minimo del 10% con risorse proprie dell'Ente, con un premio in sede di valutazione dell'offerta tecnica per chi supera tale soglia: in questo modo si evidenzia il carattere della corresponsabilità fra Comune e Terzo Settore non solo in termini progettuali ma anche economici, elemento cardine della coprogettazione.

Tale scelta strategica sicuramente ridimensiona la logica coprogettuale del servizio e la riporta a una forma più canonica dal punto di vista procedurale e metodologico (pre-riforma del Terzo Settore), concentrandola su quelli che sono gli aspetti maggiormente innovativi del sistema. Sebbene questa non fosse una strategia emersa nelle raccomandazioni del primo rapporto di valutazione, certamente riduce la complessità dell'architettura di governance dei servizi e ridefinisce in maniera consistente i ruoli del Comune e degli Enti. Un ulteriore elemento di innovazione, come in parte accennato, è nella rimodulazione delle "linee di servizio" come mostrato nella Tabella 3.

La Relazione tecnica illustra più nel dettaglio la scelta di:

- far confluire la linea 2B socio-assistenziale semplice all'interno della linea 2A socio-assistenziale complessa o della 3A aiuti familiari, così da rimuovere le possibili ambiguità fra le due linee, individuate dalla valutazione;

- escludere l'attuale linea 5 "interventi aggiuntivi – peripheral" dal Sistema della domiciliarità per farlo rientrare esclusivamente nei servizi gestiti attraverso la "Piattaforma dei servizi domiciliari – WeMi", come è di fatto avvenuto in questo triennio di sperimentazione del Sistema, così da consentirne l'erogazione su tutto il territorio cittadino e prevenire «potenziali disomogeneità tra cittadini e Famiglie appartenenti ad ambiti territoriali differenti».

Tabella 3. Nuova configurazione delle Linee di servizio della Domiciliarità.

Linee di servizio	Tipi di intervento
1. Intervento educativo	1a educativo individuale
	1b educativo di gruppo
	1c animativo di gruppo
2. Intervento socio-assistenziale	2a socio-assistenziale complesso
	2c socio-assistenziale di gruppo
	la ex 2b confluirà nella 2a o nella linea 3a a seconda dell'intensità dell'intervento
3. Intervento sotto forma di aiuti familiari	3a colf/badanti/baby-sitter
	3b assistenza alla contrattualistica diretta
4. Intervento di custodia sociale	4a socializzazione/coesione sociale
	4b prestazioni specifiche

4.5. La stesura del nuovo avviso

Come anticipato, parallelamente alla pubblicazione della delibera, il Comune di Milano ha richiesto un supporto tecnico da parte di IRS e Amapola per la stesura dell'avviso.

Gli esperti hanno fornito alla committenza un parere tecnico rispetto alle bozze del documento sulla base dei dati e degli elementi di attenzione emersi dalle valutazioni svolte. A tale scopo IRS ha fornito in tempo reale alcuni dati elaborati ai fini del processo di valutazione ancora in atto, realizzando alcuni approfondimenti *ad hoc*.

I temi principali oggetto di discussione sono stati:

- l'individuazione del numero minimo di linee per il quale richiedere l'iscrizione (il precedente sistema prevedeva l'accreditamento su almeno due linee di prodotto, al fine di garantire integrazione fra gli interventi);
- l'individuazione del numero di zone su cui consentire o richiedere l'iscrizione (il precedente accreditamento prevedeva la possibilità di accreditarsi fino a

un massimo di due zone, senza poter indicare zone diverse per diverse linee di prodotto);

- la definizione di requisiti di tipo qualitativo per l’attribuzione dei punteggi alle proposte progettuali;
- l’identificazione delle caratteristiche delle coprogettazioni e delle specifiche di ciascuna linea interessata.

A tale scopo, IRS ha condotto delle interviste *ad hoc* ad alcuni operatori del Terzo Settore e del Comune impegnati nella sperimentazione degli interventi di gruppo, al fine di evidenziare elementi di efficacia ed eventuali criticità che potessero orientare l’individuazione dei criteri.

Per ciascuna questione aperta, gli esperti delle due società hanno proposto possibili soluzioni alternative, illustrandone i rispettivi vantaggi e lasciando alla committenza la discrezionalità sulle opzioni da privilegiare.

Rispetto al tema dei requisiti qualitativi sono state aperte alcune ipotesi intorno a tre aree di valutazione:

- 1) *analisi territoriale* ha a che fare con la descrizione della zona o delle zone in cui ci si candida e della rete di soggetti con cui si prevede di relazionarsi;
- 2) *dimensione organizzativa e gestionale* ha a che fare con la descrizione della configurazione organizzativa che si intende adottare in relazione alla progettazione e gestione degli interventi, alle forme di coordinamento con eventuali soggetti associati, nonché con il Servizio Sociale Territoriale;
- 3) *dimensione relazionale e metodologica* ha a che vedere con le metodologie di intervento che si intendono adottare nelle diverse linee di servizio anche in relazione al target di riferimento e con le modalità di integrazione fra le stesse.

Il testo dell’avviso, pubblicato il 20 luglio 2018, riprende tali punti di attenzione e fa propri i requisiti qualitativi per la valutazione delle proposte di coprogettazione, pur non entrando nel dettaglio di come essi vadano declinati e lasciando quindi libertà di interpretazione.

In relazione a questi ultimi aspetti, appare interessante evidenziare che la limitazione esplicita della coprogettazione a determinate linee di servizio non esclude le forti necessità di coordinamento insite nella natura del Sistema: i pilastri della trasversalità degli interventi e dell’integrazione fra le linee non vengono infatti meno. Qualora a uno stesso utente fossero riconosciuti interventi afferenti a diverse linee di servizio e a diversi Enti si porrebbe in maniera forte il tema del coordinamento fra i differenti soggetti nonché fra questi e il Servizio Sociale Territoriale. A tali esigenze di coordinamento tuttavia non corrisponde per il momento l’individuazione di una specifica struttura di *governance* all’infuori dei Tavoli Territoriali di coprogettazione,

degli interventi di gruppo e della custodia sociale e alla previsione di generiche “cabine di regia”, per le quali non è specificata composizione, modalità e contesto di realizzazione.

5. CONSIDERAZIONI SULL'USO DELLA VALUTAZIONE

5.1. Uso dei risultati e delle raccomandazioni da parte dell'amministrazione

I paragrafi precedenti illustrano con particolare attenzione l'uso dei *risultati* e delle *raccomandazioni* delle valutazioni nel corso del processo di ridefinizione del Sistema della domiciliarità. Di seguito si tenterà di fare una sintesi di quanto emerso e analizzare i diversi *tipi di uso*, secondo la classificazione di Weiss (2007).

Un primo tipo di uso dei risultati e delle raccomandazioni è quello *concettuale* che si può riscontrare nel momento del passaggio di consegne alla nuova Direttrice dell'Area Domiciliarità e cultura della salute. Come si è visto infatti la presentazione degli esiti della valutazione ha consentito alla nuova Dirigenza di conoscere il servizio e il suo funzionamento. Tale conoscenza inoltre è stata alla base del successivo uso *strumentale* ai fini della stesura della nuova delibera.

Un uso concettuale della valutazione si può riconoscere anche nella discussione avvenuta all'interno del Tavolo Aiuti familiari per la ridefinizione delle caratteristiche della specifica linea di servizio. Seppure senza un utilizzo diretto dei dati e dei risultati della valutazione, infatti, la conoscenza socializzata con gli attori presenti al tavolo e da essi stessi prodotta nel corso delle precedenti rilevazioni, che li hanno visti coinvolti come fonti informative di primo piano, ha caratterizzato la base per la discussione. Sono state affrontate tematiche in parte emerse nel corso della valutazione e sono state approfondite al fine di individuare le soluzioni tecniche più opportune per affrontare le criticità rilevate e valorizzare gli elementi di successo.

Rispetto invece all'uso *strumentale* già citato se ne possono individuare diverse tracce:

- la Relazione tecnica dirigenziale e la delibera di Giunta Comunale 2341/2017 fanno esplicitamente richiamo ai rapporti di valutazione realizzati da IRS e Amapola e riportano alcuni dei principali esiti e alcune delle raccomandazioni emerse per il miglioramento del sistema (si trovano richiami sia alla valutazione complessiva del sistema sia alla valutazione dei Servizi condivisi e agli esiti della formazione territoriale);
- il percorso di consulenza per la stesura del nuovo avviso ha visto un coinvolgimento diretto dei valutatori in qualità di consulenti e ha consentito loro di richiamare e contestualizzare l'utilizzo dei dati prodotti dal nuovo monitoraggio e gli esiti dei percorsi precedenti.

I richiami contenuti nelle Linee di indirizzo per la formazione degli elenchi di Enti del Terzo Settore per l'erogazione di interventi domiciliari possono tuttavia essere interpretati in una duplice veste: se da un lato costituiscono un'inequivocabile esempio di uso strumentale della valutazione, in quanto determinate scelte politiche, indipendentemente dalla coerenza con le raccomandazioni originariamente proposte, costituiscono una risposta ad alcune delle criticità riscontrate durante il percorso di valutazione, dall'altro possono essere interpretate come un *uso persuasivo* o *simbolico* della valutazione.

Il richiamo, nel testo della delibera, alle valutazioni svolte appare come una legittimazione delle scelte intraprese dall'Amministrazione, che dipendono però in parte da riflessioni intraprese in autonomia rispetto a quanto emerso durante il percorso di ricerca. Ne è una riprova la scelta di escludere alcune specifiche dimensioni di analisi dalla Relazione tecnica e di includere appunto alcune riflessioni aggiuntive. Tale tipo di uso non deve essere interpretato, secondo l'avviso di chi scrive, come un "cattivo uso" o un uso in qualche modo manipolatorio. È nella discrezionalità della committenza operare una scelta fra le possibili strategie da intraprendere per affrontare un problema o valorizzare gli elementi di successo di un servizio: l'elemento di interesse è che la valutazione aiuti a riconoscere problemi e successi e a fornire gli elementi utili a formulare una decisione, anche diversa da quella proposta dal valutatore.

Nello scostamento fra le decisioni strategiche della Dirigenza e le raccomandazioni formulate dai valutatori può aver inciso il cambiamento degli attori in campo. La rottura di continuità del processo di valutazione, legata anche al cambiamento della Direzione e del coordinamento dell'Area, può avere avuto un impatto sul senso di riconoscimento degli attori nelle raccomandazioni formulate nel corso di un percorso condiviso fin dalle sue fasi di disegno e sulla collegialità del processo decisionale.

Rimane quindi, a ben guardare, uno spazio di *mancato uso* dei risultati o più propriamente di potenzialità della valutazione che ancora non hanno trovato uno spazio di discussione, si pensi ai diversi elementi di osservazione emersi rispetto all'utilizzo e il possibile aggiornamento delle Linee Guida, alle criticità rilevate rispetto al sistema informativo come strumento di monitoraggio degli interventi o all'utilizzo della modulistica dei Progetti di Intervento Domiciliare, temi che rimangono ancora aperti e che potranno rivelarsi in futuro oggetto di nuovi confronti. Anche le riflessioni riguardo alla governance del Sistema sono solo in parte prese in considerazione e la nuova organizzazione che verrà a costituirsi col prossimo avviso potrà rivelare nuove incognite sotto questo profilo.

5.2. Altri tipi di uso e di utilizzatori

L'utilizzo della valutazione tuttavia non si limita all'uso dei risultati e delle raccomandazioni, ma si estende anche all'uso del processo in sé. Patton definisce "utilità" o "uso del processo" come «i singoli cambiamenti nel modo di pensare e

comportarsi che si verificano tra le persone coinvolte nella valutazione, a seguito dell'apprendimento che avviene durante il processo di valutazione» (Patton 2007). Uno dei possibili usi del processo è il coinvolgimento, l'autodeterminazione e la creazione di senso di appartenenza nei partecipanti alla valutazione rispetto al processo, ai suoi esiti e al programma. Come si è visto in precedenza, l'utilizzo di un approccio partecipativo e più nello specifico di *empowerment evaluation* è intrinsecamente connesso a questo aspetto, almeno nelle attese.

All'interno del caso in esame si può affermare che, in parte, tale tipo di uso si sia manifestato nel corso della costruzione della ricerca e delle rilevazioni. In questo senso ad aver fatto uso della valutazione non sono tanto i committenti quanto gli *stakeholder* coinvolti durante le rilevazioni e, più nello specifico, nei *focus group* realizzati durante il primo processo di valutazione. L'esempio più calzante è quello del *focus group* realizzato con le "badanti di condominio". In quell'occasione tutte le assistenti familiari impiegate nel servizio hanno avuto per la prima volta l'opportunità di incontrarsi e conoscersi fra loro, scambiare le proprie esperienze ed esprimere il proprio punto di vista rispetto agli interventi che le vedono protagoniste. Per la prima volta inoltre hanno avuto modo di vedere il proprio ruolo come un tassello di un sistema più complesso di cui prima avevano solo una conoscenza parziale. Al termine del *focus group* hanno manifestato la loro gratitudine per aver potuto esprimere la propria voce, raccontare le proprie difficoltà ed esplicitare gli elementi di soddisfazione che provano nell'esercizio del proprio ruolo, di cui molte di loro sono orgogliose. È stato un momento di profonda condivisione in cui la valutazione ha contribuito ad accrescere il senso di appartenenza delle operatrici al sistema di cui fanno parte. Un esempio simile si può ritrovare nel *focus group* tenuto con i referenti delle Agenzie per il Lavoro, sempre nell'ambito della valutazione dei Servizi condivisi, in cui si è potuto dare voce a soggetti normalmente esclusi dai tavoli di coprogettazione.

Difficile invece esprimere un giudizio sulla capacità della valutazione di generare nei partecipanti una "cultura valutativa", la capacità di «pensare in modo "valutativo"» (Patton, 2007). In questo senso un ruolo più preponderante è stato ricoperto dal percorso di formazione nel momento in cui ha fornito ai partecipanti degli strumenti per compiere delle analisi riflessive sul proprio assetto organizzativo e gestionale attraverso l'analisi SWOT e l'individuazione di suggerimenti per il miglioramento delle Linee Guida. Tali apprendimenti si sono trasferiti nel successivo lavoro svolto dai Tavoli territoriali, che hanno prodotto ulteriori elementi di riflessione sulla coprogettazione e la gestione degli interventi e del Sistema nel suo complesso. È interessante notare come la sinergia creatasi a livello operativo territoriale non abbia tuttavia trovato lo stesso riscontro a livello centrale. Ne è la prova il fatto che, al termine dello stesso percorso di formazione, l'Assemblea plenaria degli Enti accreditati abbia prodotto una propria versione dell'analisi SWOT da presentare alla Cabina di regia. Tale disallineamento si è ritrovato anche nella posizione di disaccordo espressa dall'Assemblea rispetto alla riconfigurazione degli Aiuti familiari. Questo aspetto mette

in luce la complessità dei diversi livelli istituzionali e di rappresentanza già individuati nella fase di coprogettazione delle Linee Guida (De Ambrogio e Guidetti, 2016) e come questa influisca necessariamente sull'uso del processo. Se ne può dedurre che il grado di appartenenza al processo di valutazione può ritenersi sempre più blando man mano che ci si allontana dal livello istituzionale maggiormente coinvolto nella sua realizzazione, nel caso specifico il Tavolo Tecnico Operativo nella sua prima composizione.

5.3. Fattori di processo che hanno inciso sull'uso della valutazione

Come è stato più volte richiamato nei precedenti paragrafi, il cambiamento dei soggetti coinvolti nella valutazione è stato uno dei principali fattori esterni che hanno inciso sull'uso della valutazione. Questo aspetto non si limita solo al cambiamento della Dirigenza ma anche al cambiamento dei referenti degli Enti accreditati al Tavolo Tecnico Operativo della Cabina di regia. Si può affermare che sia venuto meno quello che Patton definisce come il *personal factor*, ovvero «l'individuo o i gruppi di individui personalmente interessati alla valutazione e ai risultati che genera» (Patton, 1997). Ciò non significa che i nuovi soggetti intervenuti non avessero a cuore le finalità della valutazione ma che un individuo non equivale a un altro all'interno di un processo relazionale. I soggetti originariamente coinvolti, pur rappresentando determinate categorie, portavano indubbiamente al tavolo il proprio contributo, i propri interessi e le proprie qualità personali. È inevitabile che soggetti nuovi portino con sé propri personali interessi e punti di vista rispetto al percorso in atto e al servizio oggetto di valutazione e riprogrammazione. Così come è plausibile immaginare che non nutrano lo stesso sentimento di appartenenza al percorso svolto dai predecessori e necessitino quindi della costruzione di un nuovo ingaggio da parte del valutatore. Un ingaggio che non può prescindere a sua volta dal mandato della nuova committenza, che determina gli spazi e i tempi di negoziazione.

A tal proposito il processo ha risentito, con il ricambio della dirigenza, di una frequente ridefinizione in corsa del mandato dei valutatori e dei consulenti, con una richiesta prevalente di supporto tecnico alla progettazione rispetto alla valutazione fine a se stessa. La nuova dirigenza si è trovata ad affrontare una situazione di novità e complessità dal punto di vista organizzativo, in un momento cruciale per la definizione dei nuovi indirizzi politici e tecnici. Ha avuto quindi necessità di apprendere in tempi brevi le caratteristiche del servizio e acquisire le informazioni utili ad affrontarne le criticità. Ciò ha condizionato non solo le tempistiche del percorso (la tempestività delle richieste della committenza in relazione alle problematiche via via ritenute prioritarie, i tempi di risposta e di reperimento dei dati necessari alla valutazione) ma anche l'individuazione di possibili spazi di discussione e negoziazione con gli altri stakeholder, che sono andati via via restringendosi man mano che ci si avvicinava al momento della stesura del nuovo avviso. La Tabella 4 sintetizza i principali fattori esterni che hanno inciso sull'uso della valutazione.

Tabella 4. Fattori esterni che hanno inciso sull'uso della valutazione.

Fattori esterni	
1.	
2.	Cambiamento degli interessi della committenza: necessità conoscitive e necessità di riprogrammazione; spostamento della priorità dalla partecipazione degli stakeholder alla qualità delle prestazioni
3.	Lunghi tempi di risposta da parte della committenza e dei detentori delle informazioni ai fini della convocazione di riunioni operative, definizione dei piani di ricerca, reperimento dei dati (ciò ha inciso sullo sfasamento fra le tempistiche di realizzazione delle ricerche e quelle di restituzione e utilizzo)
4.	Variazione frequente di alcuni punti del mandato dei valutatori legati a situazioni organizzative contingenti che hanno comportato progressive variazioni nelle esigenze della committenza
5.	Complessità della platea di stakeholder in termini di livelli istituzionali, operativi e di rappresentanza

5.4. Usabilità della valutazione

Al termine di questa carrellata di fattori esterni appare interessante indagare come le caratteristiche interne del processo di valutazione possano aver inciso o meno sul suo uso: tali caratteristiche rientrano in quella che Saunders (2012) definisce *usability*, ovvero quell'insieme di pratiche sociali insite nel disegno della valutazione e volte a massimizzare l'uso dei suoi risultati attraverso il coinvolgimento degli utilizzatori. Saunders individua in particolare 7 categorie di pratiche in relazione a 7 diverse fasi del disegno di ricerca (Tabella 5).

Tabella 5. Pratiche di usabilità.

Fasi del disegno	Pratiche di usabilità
1. Ragioni e finalità della valutazione	Coinvolgere gli utilizzatori potenziali nella discussione delle finalità della valutazione
2. Usi potenziali della valutazione	Pianificare con i potenziali utilizzatori la restituzione ed eventuale disseminazione dei risultati della ricerca
3. Il focus della valutazione	Co-costruzione con i principali stakeholder e utilizzatori potenziali del focus della valutazione (dimensioni e criteri)
4. La natura dei dati e delle evidenze	Rendere i dati e le evidenze accessibili anche a un pubblico di non tecnici, facilitarne la lettura
5. Il pubblico dei prodotti della valutazione	Adattare la restituzione al pubblico a cui si rivolge
6. Tempistiche di realizzazione degli output della valutazione	Fare in modo che la restituzione dei risultati avvenga in tempi che coincidano con le tempistiche del ciclo decisionale
7. Agenzia che intraprende la valutazione	Porre attenzione a chi analizza i dati ed esprime giudizi (valutazione interna, valutazione esterna)

Fonte: libero adattamento da Saunders (2012).

Sulla base di tali indicazioni si proverà a individuare i punti di forza e i punti di debolezza del processo di valutazione del Sistema per la Domiciliarità del Comune di Milano nell'ottica dell'usabilità.

5.4.1. *Punti di forza del processo*

La scelta di un approccio partecipativo ha costituito il principale punto di forza della valutazione in quanto ha favorito il coinvolgimento diretto dei soggetti interessati all'utilizzo della valutazione in tutte le sue fasi, dalla costruzione all'elaborazione dei giudizi.

Questo, nella logica dell'usabilità di Saunders (2012), ha consentito in particolare di:

- Condividere con i potenziali utilizzatori le finalità della valutazione;
- Condividere con i potenziali il focus della valutazione, quindi le dimensioni da analizzare, sulla base delle loro priorità;
- Facilitare la comprensione dei dati raccolti non solo attraverso l'adozione di modalità di presentazione quanto più possibile chiare e fruibili ma soprattutto per il coinvolgimento degli attori nella discussione degli esiti e nell'individuazione dei dati di maggiore interesse;
- Facilitare l'assunzione di responsabilità da parte degli attori coinvolti attraverso la formulazione condivisa dei giudizi conclusivi.

Il processo di valutazione è stato inoltre adattato all'intervento di fattori esterni come il cambiamento della dirigenza e il cambiamento degli interessi in gioco, al fine di favorire l'utilizzo di quanto veniva via via prodotto.

5.4.2. *Punti di debolezza del processo*

Nella seconda fase di valutazione si sono riscontrati i maggiori ostacoli all'usabilità. Gli ambiti di approfondimento (focus) della ricerca sono stati condivisi con il Tavolo Tecnico Operativo ma non hanno coinciso nei fatti con le priorità della dirigenza, più proiettata alla riprogettazione che all'aggiornamento dell'indagine.

Per ragioni connesse a questo aspetto, le tempistiche dell'aggiornamento della ricerca non hanno coinciso con le esigenze di riprogettazione del servizio e ha prevalso l'incidenza di fattori esterni.

Non è stata prevista una restituzione ai livelli operativi coinvolti nelle rilevazioni e nella seconda tornata di valutazione: questo aspetto può aver limitato l'uso di processo e restringe la platea degli utilizzatori potenziali ai committenti e agli *stakeholder* coinvolti nelle fasi di restituzione e riprogettazione.

Non è stato possibile inoltre organizzare una restituzione del rapporto alla Cabina di regia: il rapporto è stato semplicemente inviato alla committenza. Proprio per questo motivo la responsabilità dei risultati e delle raccomandazioni è stata di fatto posta prevalentemente in capo agli esperti, specialmente dopo il cambiamento degli attori inizialmente promotori del processo.

6. CONCLUSIONI

L'interesse della letteratura sull'uso della valutazione ha avuto storicamente origine dalla constatazione del frequente *mancato uso* della valutazione (Stame, 2016). Il caso fin qui esaminato ha invece offerto diversi esempi di uso della valutazione, aspetto che può essere considerato di per sé un successo. Come si è avuto modo di osservare non sempre l'uso della valutazione corrisponde all'uso previsto o auspicato dai valutatori. L'analisi dell'usabilità del processo ha consentito di mettere a fuoco come l'attenzione posta dai valutatori a favorire l'uso delle proprie ricerche e a coinvolgere i vari *stakeholder* non sempre è in grado di governare l'intervento di fattori esterni, che producono un'inevitabile deviazione del processo dal disegno originario. Tuttavia si può affermare che la scelta di un approccio di tipo partecipativo abbia facilitato la creazione di un rapporto di fiducia fra i valutatori e la committenza, che ha consentito il coinvolgimento dei primi in qualità di esperti nell'uso strumentale dei risultati del proprio lavoro.

Un minore impatto sembra aver avuto l'uso di processo, contrariamente a quanto ci si aspetterebbe da una valutazione partecipata. Un'osservazione approfondita dell'impatto della valutazione sui comportamenti degli attori necessiterebbe d'altronde di un adeguato tempo di consolidamento degli apprendimenti sviluppati. Consolidamento che appare tuttavia difficile da prevedere in vista di possibili cambiamenti organizzativi che potrebbero di fatto mettere in discussione quanto finora rilevato e cambiare nuovamente le carte in tavola sia a livello di *governance* del Sistema che a livello operativo. È stato possibile tuttavia rilevare come la scelta di un approccio partecipativo abbia in parte consentito un coinvolgimento anche dei livelli operativi, se non altro nell'esprimere la propria voce, e abbia contribuito ad aumentare il senso di appartenenza soprattutto di quei soggetti che meno erano stati partecipi della progettazione del Sistema. Questi stessi attori tuttavia non sono stati sufficientemente coinvolti nella fase di restituzione degli esiti del percorso ed è quindi prevedibile aspettarsi un maggiore utilizzo degli *output* della valutazione da parte degli organi decisionali del Sistema, maggiormente ingaggiati, e in particolar modo della committenza nel momento in cui la platea degli Enti del Terzo Settore va verso una ridefinizione.

Appare quindi evidente come un'analisi dell'uso della valutazione non possa che essere contestuale: l'azione del valutatore, con le sue caratteristiche, si colloca in un contesto locale che incide sugli esiti del percorso e ne condiziona il tracciato, richiedendo all'esperto un intervento di adattamento e correzione del disegno originale, che però nel caso in esame ha comunque consentito un uso efficace e virtuoso.

Ciò non rende quindi meno importante il ruolo del valutatore e la sua capacità di coinvolgimento degli attori, come alcuni studi dimostrano (Johnson *et al.*, 2009). Si

ritiene pertanto che sia il *mix* fra elementi di contesto e capacità di conduzione di processi di coinvolgimento attivo a determinare il grado di utilizzo di una valutazione.

Riferimenti bibliografici

Assessorato alle politiche sociali e cultura della salute del Comune di Milano (2015), *Linee guida per la realizzazione di interventi domiciliari nel Comune di Milano*, Milano.

Assessorato alle politiche sociali (2015), *Il piano delle azioni 2015-2016. Le novità del 2015*, <http://mediagallery.comune.milano.it/>.

Balestrieri M., Cinotti G., De Ambrogio U., Guidetti C. (2016), *Coinvolgere nella valutazione per accompagnare il cambiamento. Il caso della domiciliarità del Comune di Milano*, Atti del XIX Congresso nazionale Associazione Italiana di Valutazione – AIV, Roma, IRS.

Balestrieri M., Cinotti G., De Ambrogio U., Di Ciò F., Guidetti C. (2016), *Primo rapporto di valutazione del Sistema per la Domiciliarità del Comune di Milano*, Milano, IRS.

Balestrieri M., Cinotti G., De Ambrogio U., Di Ciò F., Guidetti C. (2017), *La coprogettazione come strumento di innovazione sociale. La valutazione del Sistema per la Domiciliarità del Comune di Milano*, Atti del XX Congresso AIV Promuovere e valutare il benessere delle comunità: emergenza, resilienza, complessità, Padova, IRS.

Balestrieri M., Cinotti G., De Ambrogio U., Di Ciò F., Guidetti C. (2018), *Secondo rapporto di valutazione del Sistema per la Domiciliarità del Comune di Milano*, Milano, IRS.

De Ambrogio U. e Guidetti C. (2016), *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, Roma, Carocci.

Direzione area domiciliarità e cultura della salute del Comune di Milano (2018), *Avviso pubblico per la formazione di elenchi di enti del terzo settore per l'erogazione di interventi domiciliari alle famiglie di Milano e per la co-progettazione e co-gestione di progetti a carattere sperimentale, per il triennio 2018*, www.comune.milano.it.

Direzione politiche sociali e cultura della salute del Comune di Milano (2012), *Piano di sviluppo del welfare della città di Milano 2012-2014*, <http://mediagallery.comune.milano.it>.

Ghetti V. (2014), *La riorganizzazione dei servizi sociali del Comune di Milano: spunti per affrontare il cambiamento. Intervista a Cosimo Palazzo - Responsabile dello Staff, Assessorato alle Politiche Sociali e Cultura della Salute del Comune di Milano*, www.lombardiasociale.it.

Giunta del Comune di Milano (2013), *Deliberazione di Giunta Comunale n. 2744/2013 - Avviso pubblico per la creazione dell'elenco di soggetti accreditati del Sistema della Domiciliarità*, www.comune.milano.it.

Guidetti C. (2016), *Welfare di tutti: innovare strumenti e misure per un sistema di welfare aperto alla città. Intervista a Cosimo Palazzo - Project manager Welfare di Tutti e a Emanuela Losito - Coordinatrice tecnica Welfare di tutti*, www.lombardiasociale.it

Højlund S. (2014), *Evaluation use in the organizational context – changing focus to improve theory*, in “Evaluation”, vol. 20, n. 1, pp. 26–43.

Johnson K., Greenesid L. O., Toal S. A., King J. A., Lawrenz F., Volkov B. (2009), *Research on Evaluation Use. A Review of the Empirical Literature From 1986 to 2005*, in "American Journal of Evaluation", pp. 377-410.

Patton M.Q. (1997), *Utilization Focused Evaluation: The New Century Text*, Londra, Sage Publications.

Patton M.Q. (2007), *Alla scoperta dell'utilità del processo*, in N. Stame (a cura di), *Classici della valutazione*, Milano, FrancoAngeli, pp. 325-337.

Saunders M. (2012), *The use and usability of evaluation outputs: A social practice approach*, in "Evaluation", vol. 18, n. 4, pp. 421-436.

Stame N. (2016), *Valutazione pluralista*, Milano, FrancoAngeli.

Weiss, C.H. (2007), *Abbiamo imparato nulla di nuovo sull'uso della valutazione?*, in N. Stame (a cura di), *Classici della valutazione*, Milano, FrancoAngeli, pp. 305-324.

CONTATTI

Percorsi di secondo welfare

Torino

Centro di Ricerca e Documentazione "Luigi Einaudi"

Via Ponza 4, 10121 Torino

Milano

Università degli Studi di Milano

Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche

Via Conservatorio 7, 20122



www.secondowelfare.it • info@secondowelfare.it

In partnership con



**CORRIERE
DELLA SERA**



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO

ISBN 978-88-94960-12-9

secondowelfare.it