

Flavio Cruceli
Università degli Studi di Roma “La Sapienza”
Corso di Laurea Magistrale in “Progettazione gestione e valutazione dei Servizi Sociali”
Relatore: Prof. Carmelo Bruni
Correlatore: Prof. Orazio Giancola

L'Osservatorio Sociale come strumento di analisi e programmazione: il caso del Municipio Roma I Centro

Le politiche sociali locali operano in un contesto segnato da bisogni in rapida evoluzione, profili di vulnerabilità eterogenei e risorse vincolate. Ne consegue la necessità di un'azione pubblica caratterizzata da un processo decisionale informato da evidenze, capace di integrare in modo sistematico informazioni comparabili lungo l'intero ciclo di programmazione, attuazione e valutazione.

Questa prospettiva non sostituisce i saperi professionali del servizio sociale quali intuito, esperienza, osservazioni maturate durante il lavoro quotidiano ma li potenzia: l'uso organizzato dei dati rende tali saperi comunicabili, verificabili e trasparenti, favorendo il dialogo tra i livelli amministrativi e verso la cittadinanza. Dati strutturati e indicatori ben costruiti trasformano evidenze puntuali in conoscenza condivisa, riducendo l'arbitrarietà delle scelte e rafforzando la responsabilità pubblica.

In questa direzione, il Piano Sociale Municipale 2024–2026 del Municipio Roma I Centro prevede l'istituzione di un Osservatorio sociale municipale come dispositivo stabile di conoscenza: un'infrastruttura metodologica e organizzativa orientata a garantire continuità informativa, comparabilità delle misure e tempestività delle letture a supporto della programmazione, del monitoraggio e della valutazione delle politiche sociali territoriali. Nonostante la presenza di molteplici flussi, l'ecosistema informativo locale risulta ancora caratterizzato da isole informative, qualità disomogenea e tempi di consolidamento che limitano tempestività e comparabilità; talora i flussi provenienti da enti diversi presentano formati o codifiche non pienamente omogenei e un uso limitato di identificativi condivisi, rendendo meno agevole collegare i dati nel tempo e tra servizi. Nel contesto di Roma Capitale, inoltre, le esperienze di osservatori municipali strutturati sono ancora limitate: il caso del Municipio Roma I Centro rappresenta quindi una novità organizzativa con potenziale di scalabilità, a condizione di definire standard, *governance* e routine informative condivise. È precisamente questa distanza tra potenzialità dei dati e il loro uso effettivo a motivare la costituzione dell'Osservatorio.

Il lavoro qui presentato persegue due obiettivi: (i) definire le condizioni che rendono un osservatorio municipale utile alla decisione attraverso criteri, requisiti informativi e processi capaci di trasformare i dati disponibili in indicazioni pratiche per la programmazione, per l'allocazione delle risorse e per il monitoraggio; (ii) contribuire, tramite una prima analisi dei flussi raccolti alla stesura del primo report dell'Osservatorio del Municipio Roma I Centro. L'idea di fondo è valorizzare i flussi informativi che il servizio sociale già produce, convogliandoli in un quadro organizzato per migliorare il coordinamento tra aree e servizi e rafforzare la comunicazione verso decisori e cittadinanza. L'Osservatorio è qui inteso come un dispositivo che rende i saperi professionali più trasparenti e facili da condividere, offrendo un linguaggio comune a supporto delle scelte di breve e medio periodo e della valutazione nel tempo. L'esito atteso è un modello essenziale e operativo, capace di coniugare rigore informativo e utilità pratica. Il lavoro si è sviluppato all'interno del tirocinio svolto presso l'Ufficio di Piano Sociale Municipale, partecipando alle fasi preliminari dell'Osservatorio: raccolta, armonizzazione e prime analisi dei flussi, in costante confronto con assistenti sociali e altre figure professionali. L'impianto metodologico è misto. Alla ricostruzione documentale e normativa si affianca l'analisi quantitativa di dati amministrativi. Le elaborazioni includono pulizia e normalizzazione delle variabili, descrittive univariate e incroci bivariati finalizzati a produrre letture utili alla definizione di priorità e alla verifica dell'andamento nel tempo e tra servizi diversi. L'intero percorso è guidato da principi di qualità del dato, con attenzione ai metadati e alla tracciabilità dei passaggi, minimizzazione ai sensi del GDPR e replicabilità delle procedure.

La sezione che segue fornisce definizione e funzioni. Un osservatorio sociale è un dispositivo permanente di conoscenza e monitoraggio, il suo obiettivo è rendere leggibili i fenomeni sociali, orientare le scelte di politica pubblica e supportare i processi decisionali attraverso un uso sistematico delle evidenze. Svolge una funzione attiva di raccolta, sistematizzazione e interpretazione delle informazioni, restituendo a decisori e operatori un

quadro aggiornato, affidabile e comparabile della realtà locale. È un presidio di governo della conoscenza: connette ciò che i servizi osservano sul campo con ciò che l'ente programma, e traduce l'esperienza professionale in indicazioni verificabili per le politiche.

L'Osservatorio ha una duplice natura, tecnico-scientifica e di *governance*, che lo configura come vero e proprio laboratorio di analisi e previsione, capace di individuare tendenze, bisogni emergenti e criticità organizzative. La componente tecnico-scientifica riguarda la qualità del dato, la comparabilità nel tempo e la costruzione di indicatori; la componente di *governance* riguarda la definizione delle priorità conoscitive, l'uso delle evidenze nei cicli di programmazione e valutazione e la restituzione a decisori, operatori e cittadini. Per essere credibili, gli osservatori devono garantire: (a) continuità delle serie storiche, per leggere le trasformazioni oltre le oscillazioni contingenti; (b) multidimensionalità degli sguardi, integrando fonti amministrative, dati di servizio e informazioni qualitative dal territorio; (c) comparabilità, mediante standard di raccolta e regole condivise di analisi (vd. Parra Saiani, 2009).

Un osservatorio non è un sistema informativo. Un sistema informativo assicura basi dati certificate, tracciate e confrontabili; è l'infrastruttura tecnica che preserva qualità, coerenza e sicurezza del dato (vd. Mauri, 2007). L'osservatorio si innesta su questa infrastruttura: formula domande, seleziona indicatori pertinenti, costruisce quadri di lettura e produce note per la decisione. Il valore aggiunto sta nel passaggio dal "dato" alla "conoscenza utile": il significato degli andamenti, le priorità di intervento, le soglie di attenzione, gli impatti attesi. In questo senso, osservatorio e sistema informativo sono legati da un ciclo di *feedback*: i bisogni conoscitivi che emergono dall'analisi orientano l'evoluzione dei tracciati, dei dizionari di dato e dei controlli a monte; a loro volta, i miglioramenti del sistema informativo accrescono la precisione e l'affidabilità delle interpretazioni.

Il lavoro dell'osservatorio segue un ciclo conoscitivo e operativo articolato in tre passaggi, osservazione, elaborazione, intervento, tenuti insieme da due funzioni trasversali: informazione e valutazione. È un processo circolare e non lineare: ogni fase retroagisce sulle altre, consentendo di passare continuamente dalla descrizione alla decisione (vd. Viganò, 2008).

L'osservazione costruisce il bacino informativo. Non coincide solo con la raccolta di dati quantitativi: include l'integrazione di dati qualitativi come criticità segnalate dagli operatori, interviste a persone utenti dei servizi, evidenze provenienti dal Terzo Settore e riscontri provenienti dai Tavoli Sociali Municipali. La qualità dell'osservazione dipende da regole chiare di alimentazione delle basi dati e dalla disponibilità dei metadati. L'osservazione combina numeri e narrazioni perché i bisogni sociali non si comprendono solo per via statistica ma anche attraverso la lettura professionale del contesto.

L'elaborazione è la fase in cui il patrimonio informativo raccolto diventa conoscenza organizzata e condivisa, passando dal descrittivo all'interpretativo. Non è solo analisi tecnica: è un processo culturale che connette fonti e griglie di lettura degli attori, costruendo una mappa concettuale comune. Il lavoro si concentra su tre ambiti integrati, bisogni sociali (manifesti e latenti), offerta dei servizi, qualità percepita e misurata dei servizi, che letti congiuntamente, restituiscono un quadro coerente delle dinamiche territoriali. In tal modo l'elaborazione rende i dati "spendibili" per la programmazione, orienta priorità e individua criticità, trasformando l'osservatorio da luogo di raccolta a dispositivo riflessivo e strategico capace di tradurre informazione in azione.

L'intervento è il passaggio decisionale in cui le evidenze si collegano agli obiettivi di programmazione. L'Osservatorio non eroga servizi, ma orienta le scelte: fissa priorità, individua "colli di bottiglia", suggerisce azioni correttive e opportunità di rimodulazione dei processi (ad esempio, nella presa in carico per l'assistenza domiciliare: dal bisogno espresso al primo contatto, dalla valutazione socio-sanitaria all'attivazione, con misure di tempo mediano e percentuali entro soglia). In questa fase l'osservatorio dialoga con gli strumenti di governo già in uso, propone target misurabili, supporta la definizione di standard locali e contribuisce a progettare interventi quando i dati suggeriscono cambiamenti organizzativi. La sua funzione è anche preventiva: consente di anticipare criticità in formazione, valutare la capacità di risposta e impostare strategie di mitigazione.

L'informazione rende l'osservatorio trasparente e accessibile. La restituzione avviene con prodotti differenziati per destinatari: report periodici di osservazione, note rapide per la decisione, schede di ambito, infografiche di accompagnamento e, quando possibile, *dataset* aperti in forma aggregata e anonimizzata. La pubblicazione

controllata rafforza fiducia e *accountability*; rende partecipato il processo di programmazione coinvolgendo operatori e cittadini.

La valutazione è il passaggio riflessivo che consente di capire se gli interventi adottati sono efficaci e adeguati; non è l'ultima fase, ma il punto di ritorno che alimenta nuova osservazione. Confronta risultati attesi e risultati osservati, stima la distanza dagli standard, interpreta scostamenti e apprende dagli esiti. È parte integrante della *governance* dell'osservatorio: definisce domande valutative, seleziona criteri (efficacia, efficienza, equità, appropriatezza, tempestività), identifica metriche e tempi di misurazione, e distingue ciò che è attribuibile dall'ente da ciò che è influenzato da fattori esogeni. La valutazione retroagisce sui tracciati: se una domanda valutativa è ricorrente (es. tempestività del SAISA/SAISH/SISMIF), i sistemi informativi devono registrare, in modo standard, gli eventi necessari (data domanda, data valutazione, data attivazione) per consentire misure robuste (es. mediane per tempi di risposta) e confronti omogenei.

Sul piano normativo, l'asse portante è la legge 328/2000 che, con l'istituzione del sistema informativo dei servizi sociali (art. 21), riconosce la conoscenza come infrastruttura della programmazione integrata e della trasparenza. Questa impostazione è stata poi consolidata dal Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali (SIUSS), introdotto dal d.lgs. 147/2017 (art. 24), che integra i flussi nazionali e regionali e promuove regole comuni di tracciabilità, interoperabilità e comparabilità dei dati.

Accanto a questo si colloca il LEPS "Servizio sociale professionale" definito da un assistente sociale ogni cinquemila abitanti (con obiettivo di servizio di 1/4'000). È un nodo organizzativo cruciale: dove gli organici sono sotto soglia, la presa in carico assorbe tutto e l'osservazione strutturata diventa residuale. Per questo è necessario un team dedicato all'Osservatorio che gestisca raccolta ed elaborazione dei dati e coordini i referenti delle aree, così da valorizzare le registrazioni dei servizi senza trasformarle in aggravio burocratico.

Nella Regione Lazio, il 2021 segna l'avvio del Sistema Informativo per la Gestione dei Servizi Sociali (SIGeSS), che abilita la Cartella Sociale Informatizzata e sancisce il passaggio da pratiche prevalentemente cartacee a una gestione informatizzata e condivisa dei bisogni e degli interventi.

Nel contesto di Roma Capitale, la spina dorsale del sistema informativo unico per il sociale capitolino è la piattaforma Anthology, sviluppata da un ente del Terzo Settore con consolidata esperienza nella grave marginalità, nasce nel 2015 come sperimentazione nel Municipio I e successivamente estesa a tutti i municipi.

All'interno di questo ecosistema, il Piano Sociale Municipale 2024–2026 del Municipio Roma I Centro prevede formalmente l'istituzione dell'Osservatorio Sociale municipale come dispositivo stabile di analisi e supporto ai cicli di programmazione, monitoraggio e valutazione e lo individua all'interno dell'Ufficio di Piano.

La fase operativa del lavoro di tesi si è aperta con una ricognizione sistematica delle fonti disponibili, evidenziando una dotazione informativa ampia ma frammentata tra PUA, aree del servizio sociale municipale e ASL Roma 1. Per dare avvio concreto all'Osservatorio, l'analisi è stata focalizzata su due nuclei: (i) i dati del Punto Unico di Accesso (PUA) relativi al IV trimestre 2024 e al I trimestre 2025; (ii) i dati sui minori fuori dalla famiglia d'origine inseriti in affidamento familiare o in struttura residenziale per gli anni 2023 e 2024.

Sul versante minori, la disponibilità di dati già aggregati (per ragioni di privacy) ha imposto alcuni limiti analitici, pur consentendo di cogliere tendenze robuste: i collocamenti in struttura riguardano in larga parte minori italiani, mentre l'affidamento familiare coinvolge prevalentemente minori stranieri, spesso in contesti intrafamiliari. La durata media dei collocamenti si attesta sotto i quattro anni, confermando il carattere temporaneo degli interventi. Per garantire continuità delle serie storiche, è stato predisposto e consegnato all'Ufficio di Piano un modello di raccolta dati strutturato (in formato Excel) che replica il documento di riepilogo annuale dell'area, così da standardizzare nel tempo le registrazioni.

L'analisi dei dati del PUA restituisce una fotografia articolata della domanda sociale proveniente dal territorio: l'utenza è prevalentemente italiana, con una presenza minoritaria ma diversificata di circa 50 nazionalità. Le persone di genere maschile rappresentano quasi il 60% dell'utenza, mentre la fascia d'età mediana 55–60 anni indica un'elevata incidenza di popolazione anziana. Quasi la metà delle richieste totali proviene da persone con residenza virtuale e circa il 50% da contatti successivi, segnale di percorsi già avviati o riattivati. Tra le prestazioni più richieste spiccano, oltre alle prestazioni del segretariato sociale, i filoni della domiciliarità (ADI, SAISA, SAISH, SISMIF) e i servizi per persone senza dimora (mense, posti letto, docce).

Dall'incrocio delle informazioni emergono due assi principali di bisogno: (a) le situazioni di grave marginalità e *homelessness*; (b) la popolazione anziana, spesso con disabilità e necessità di sostegni domiciliari.

Questa prima ricognizione e analisi ha evidenziato al tempo stesso criticità e potenzialità. Sul versante critico, il nodo principale riguarda la difficoltà di far dialogare i dati e di organizzarli in modo sistematico: un esempio emblematico è la misura della tempestività nei servizi di assistenza domiciliare, che richiederebbe l'incrocio tra la data di richiesta registrata al PUA e la data di attivazione rilevata dall'area competente; nel lavoro svolto non è stato possibile calcolare la mediana dei tempi di risposta poiché i dati relativi alle attivazioni non erano ancora disponibili. A ciò si aggiunge il rischio di data dumping, ossia l'accumulo di grandi quantità di informazioni prive di una domanda guida e di chiari criteri di selezione, con l'effetto di appesantire la comunicazione e oscurare ciò che è davvero rilevante. La direzione da seguire non è quindi "più dati", ma dati selezionati, validati e leggibili, scegliendo gli indicatori in base allo scopo ed esplicitandolo: in sintesi, selettività e trasparenza.

Sul versante delle opportunità, il quadro è incoraggiante: la digitalizzazione è già una realtà nel Municipio e strumenti come il SIGeSS e la piattaforma Anthology sono operativi e utilizzati quotidianamente dai professionisti, offrendo una base informativa ampia e valorizzabile. Il prossimo passo consiste nel fissare priorità di indagine chiare, così da costruire indicatori pertinenti (es. tempi mediani di attivazione, quote entro soglia) utili alla programmazione. Un ulteriore punto di forza è l'allocazione dell'Osservatorio presso l'Ufficio di Piano, dotato di personale non impegnato nella presa in carico diretta: ciò consente di dedicare continuità alle attività di osservazione, programmazione e monitoraggio, curando raccolta, elaborazione e restituzione dei dati con attenzione alla qualità. In questo modo l'Osservatorio non resta un'attività residuale, ma si configura come presidio stabile a supporto delle decisioni.

Emerge un duplice esito: chiarire che cosa rende un osservatorio municipale effettivamente utile alla decisione e delineare un percorso realistico di avvio nel Municipio Roma I Centro. Il filo conduttore è il passaggio da una gestione frammentata dell'informazione a una cultura del dato: capacità di selezionare, integrare e restituire conoscenza orientata all'azione. L'osservatorio è inteso come infrastruttura di conoscenza per programmazione, monitoraggio e valutazione, non come mero contenitore di flussi. Il lavoro qui svolto non chiude un progetto compiuto: rappresenta un tassello del cammino verso l'Osservatorio sociale, mettendo a fuoco possibilità e condizioni alla luce delle risorse già disponibili.

Sul piano concettuale, un osservatorio è utile alla decisione quando seleziona, integra e restituisce informazione rilevante secondo criteri di qualità, leggibilità e tempestività. Gli indicatori hanno valore se ancorati a domande chiare di programmazione, monitoraggio e valutazione, riducendo la distanza tra ciò che si misura e le scelte che tali misure devono orientare. Sul piano organizzativo, risultano centrali un team dedicato e la selettività del dato: raccogliere il minimo necessario e sufficiente, evitando diseconomie informative, duplicazioni e dispersioni. La disponibilità di sistemi informativi solidi riduce le barriere tecniche e sposta l'attenzione sulla *governance* dei flussi, sulla standardizzazione delle definizioni e sul riuso degli stessi dati per funzioni diverse e livelli differenti.

Sul piano empirico, il caso del Municipio Roma I Centro indica una fattibilità concreta: esistono dati, competenze e processi su cui innestare l'Osservatorio, a condizione di mantenere coerenza tra domande conoscitive e indicatori e di garantire una manutenzione ordinaria delle serie (stabilità e confrontabilità nel tempo) senza appesantire il lavoro degli operatori. Il contributo qui delineato non introduce materiale aggiuntivo: ricompone quanto già discusso, chiarendo condizioni e cornici affinché l'Osservatorio diventi un presidio stabile di supporto alle decisioni.

Il superamento della "mancanza di cultura del dato" passa per la selettività: pochi dati ben definiti, collegati alle domande decisionali, generano più valore dell'accumulo estensivo. In un contesto in cui gli strumenti digitali sono maturi, la sfida non è reperire dati ma sceglierli e riusarli. La selettività opera su tre piani: rilevanza (nesso esplicito dell'indicatore con le decisioni), qualità (definizioni stabili, tracciabilità, comparabilità) e sostenibilità (rispetto dell'economia del tempo degli operatori). Non è una rinuncia, ma la condizione per concentrarsi su pochi flussi prioritari, integrarli con un linguaggio comune e renderli leggibili a professionisti, decisori, Terzo Settore e cittadinanza.

L'Osservatorio può diventare un luogo di conoscenza condivisa in cui convergono saperi professionali e responsabilità istituzionali. Servizio sociale municipale, servizi ASL, Terzo Settore e comunità trovano qui un

codice comune per leggere i fenomeni nel tempo. Il valore non sta nell'accumulo, ma nella circolazione: i dati che alimentano programmazione e monitoraggio ritornano alla pratica quotidiana come mappe sintetiche, quadri di bisogno e segnali di attenzione. La trasparenza assume la forma di un'*accountability* gentile, utile a orientare priorità e a rendere visibili risultati e aree critiche. Contano le abitudini più delle procedure: momenti regolari di confronto, una grammatica minima degli indicatori e pulizia nella raccolta.

Questo assetto offre una cornice e una traiettoria: restituisce lo stato dell'arte e indica le condizioni di fattibilità per l'Osservatorio sociale municipale, senza sostituirsi a decisioni organizzative, atti amministrativi o priorità di bilancio. Le analisi restano circoscritte: la selezione delle variabili risponde al principio di minimizzazione e alla necessità di definizioni stabili e confrontabili. Ne deriva un quadro affidabile ma parziale, legato ai flussi considerati e alle domande poste. Sul piano temporale, il progetto di Osservatorio è in avvio, i processi si stanno consolidando e i risultati sono per definizione provvisori, destinati a essere rivisti alla luce di futuri cicli di rilevazione e di restituzioni con gli attori coinvolti.

In conclusione, un osservatorio municipale utile alle decisioni nasce dall'incontro tra cultura del dato, selezione informativa ed economie organizzative. Nel Municipio Roma I Centro esistono strumenti e competenze su cui costruire questa infrastruttura: conta il modo in cui i dati vengono scelti, elaborati, condivisi e riletti alla luce delle domande di programmazione, monitoraggio e valutazione. Con la continuità nel tempo, la riuscita dipenderà meno dall'ampiezza delle raccolte e più dalla coerenza tra ciò che si osserva e ciò che si decide; il successo non si misurerà dalla quantità dei dati, ma dalla qualità delle decisioni che saprà sostenere. Perché anche la misura è una forma di cura.

Bibliografia

- Cannavò, L. (2007), *Il processo di operazionalizzazione nella ricerca sociale*, in Cannavò, L. e Frudà L. (a cura di), *Ricerca sociale. Dal progetto dell'indagine alla costruzione degli indici*, Carocci, Roma.
- Corbetta, P. (1999), *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Desouza, K. C. e Smith, K. L. (2014), *The transparency tragedy of open data*, in TechTank, Brookings, U.S.A., <https://www.brookings.edu/articles/the-transparency-tragedy-of-open-data/>
- Mauri L. (2007), *Il sistema informativo sociale. Una risorsa per le politiche pubbliche di welfare*, Carocci, Roma.
- Palumbo M. (2003), *La programmazione dei servizi e il ruolo dei sistemi informativi*, in Carrera F., Mirabile L. e Teselli A. (a cura di), *La cittadinanza sociale fra vie locali e universalità. Voci a confronto*, Ediesse, Roma.
- Parra Saiani, P. (2009), *Gli indicatori sociali*, FrancoAngeli, Milano.
- Rosina, B. (2025), *Focus: servizio sociale professionale (assistenti sociali)* in Quaderni del CNEL, n. 28, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.
- Vardanega A. (2010), *Costruire indicatori per la valutazione. Costruzionismo e principio di realtà*, in Bezzi, C., Cannavò L., Palumbo, M. (a cura di), *Costruire e usare indicatori nella ricerca sociale e nella valutazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Viganò G. (2008), *L'Osservatorio sociale territoriale a supporto delle politiche sociali*, in F. Corbisiero (a cura di), *Osservatorio Welfare. Sistemi, flussi e osservatori delle politiche sociali*, FrancoAngeli, Milano.

Sitografia

- Europe Consulting Onlus, *Dati per il sociale*, europeconsulting.it/dati-per-il-sociale consultato il 3 settembre 2025.

Normativa di riferimento

- Decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*.
- Legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.
- Regione Lazio, Deliberazione Giunta Regionale del 30 luglio 2021, n. 527, *Articolo 49 della L.R. 11/2016. Realizzazione Sistema Informativo dei Servizi Sociali - SISS*
- Regione Lazio, Legge Regionale 10 agosto 2016, n. 11, *Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio*.
- Regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, *relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)*.
- Roma Capitale, Deliberazione del Consiglio del Municipio Roma I Centro n. 23 del 27 giugno 2024.