

Dinamiche del welfare pugliese

Implementazione del Sistema
Informativo Sociale Regionale:
i risultati su sei reti
di servizi alle persone

a cura di Anna Maria Candela
e Giovanni Viganò



 **SYNERGIA**

Demos

PERCORSI CULTURE
TRASFORMAZIONI

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Dinamiche del welfare pugliese

Implementazione del Sistema
Informativo Sociale Regionale:
i risultati su sei reti
di servizi alle persone

a cura di Anna Maria Candela
e Giovanni Viganò



 **SYNERGIA**

Demos
PERCORSI CULTURE
TRASFORMAZIONI

FrancoAngeli

Copyright © 2010 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.
L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it

Indice

Prefazione , di <i>Elena Gentile</i>	pag.	9
Introduzione , di <i>Anna Maria Candela e Giovanni Viganò</i>	»	13
1. Il Sistema Informativo Sociale Regionale della Regione Puglia: il modello, gli strumenti, le fasi , di <i>Anna Maria Candela</i>	»	17
1.1. Il quadro normativo e operativo di riferimento	»	17
1.2. Articolazione territoriale	»	19
1.3. Articolazione contenutistica	»	23
1.4. Articolazione analitica	»	24
1.5. Articolazione istituzionale	»	26
1.6. Il SISR per supportare la costruzione di un welfare moderno	»	29
2. Il quadro socio-demografico della popolazione pugliese , di <i>Danilo Bolano</i>	»	33
2.1. Il quadro socio-demografico della popolazione 0-2 anni	»	33
2.2. Il quadro socio-demografico della popolazione minorenni	»	35
2.3. Il quadro socio-demografico della popolazione disabile	»	37
2.4. Il quadro socio-demografico della popolazione anziana	»	43
3. La rete dei servizi per la prima infanzia , di <i>Rebecca Zanuso</i>	»	47
3.1. L'universo delle strutture per la prima infanzia rilevate	»	47

3.2. Dati sul servizio	pag.	48
3.3. Il personale	»	60
3.4. Dati sull'utenza	»	63
3.5. Equilibrio tra domanda e offerta	»	67
3.6. Le rette praticate	»	76
4. La rete delle strutture residenziali per minori, di Giuliano Paterniti	»	79
4.1. L'universo delle strutture residenziali per minori rilevate	»	79
4.2. Dati sul servizio	»	84
4.3. Il personale	»	89
4.4. Dati sull'utenza	»	95
4.5. Equilibrio tra domanda e offerta	»	102
4.6. Le rette praticate	»	104
5. La rete delle strutture residenziali ad elevata intensità assistenziale per disabili, di Giovanni Viganò	»	107
5.1. L'universo delle strutture residenziali per disabili ad elevata intensità assistenziale rilevate	»	107
5.2. Dati sul servizio	»	108
5.3. Il personale	»	115
5.4. Dati sull'utenza	»	118
5.5. Equilibrio tra domanda e offerta	»	122
5.6. Le rette praticate	»	123
6. La rete delle strutture residenziali a bassa intensità assistenziale per disabili, di Giuliano Paterniti	»	125
6.1. L'universo delle strutture residenziali per disabili a bassa intensità assistenziale rilevate	»	125
6.2. Dati sul servizio	»	126
6.3. Il personale	»	134
6.4. Dati sull'utenza	»	137
6.5. Equilibrio tra domanda e offerta	»	141
6.6. Le rette praticate	»	142
7. La rete dei servizi semiresidenziali per disabili, di Danilo Bolano	»	145
7.1. L'universo dei servizi semiresidenziali per disabili rilevati	»	145
7.2. Dati sul servizio	»	146

7.3. Il personale	pag.	155
7.4. Dati sull'utenza	»	159
7.5. Equilibrio tra domanda e offerta	»	164
7.6. Le rette praticate	»	165
8. La rete delle strutture residenziali per anziani, di Emilio Gregori	»	167
8.1. L'universo delle strutture residenziali per anziani rilevate	»	167
8.2. Dati sul servizio	»	168
8.3. Il personale	»	173
8.4. Dati sull'utenza	»	176
8.5. Equilibrio tra domanda e offerta	»	179
8.6. Le rette praticate	»	182
9. Indicatori di sintesi ed elementi prospettici, di Luigi Mauri e Anna Maria Candela	»	185
9.1. Area prima infanzia	»	187
9.2. Area minori	»	193
9.3. Area disabili	»	194
9.4. Area anziani	»	200
9.5. La verifica di alcuni obiettivi di piano	»	202
Glossario	»	207
Bibliografia di riferimento	»	209
Gli autori	»	213

Prefazione

Non posso che essere fiera di presentare i risultati del prezioso lavoro di avvio e messa a regime della costruzione del Sistema Informativo Sociale Regionale della Puglia.

Con il ruolo attivo della struttura regionale dell'Assessorato al Welfare, con un coinvolgimento di numerosissimi attori territoriali (dalle unità di offerta dei servizi, ai Comuni, agli Ambiti Territoriali, agli Osservatori Provinciali e così via), e con il supporto tecnico-scientifico di Synergia, che ha ricevuto dalla Regione l'incarico di progettare e implementare il SISR, si è giunti ad un punto di avanzamento nel funzionamento del SISR che è davvero all'avanguardia e che ha pochi riscontri simili nell'intero Paese.

La continuità di lavoro su questo versante nei prossimi anni porterà ad un allargamento della copertura dell'analisi del SISR sia rispetto alle reti dei servizi sociali e socio-sanitari regionali che verranno sottoposti a monitoraggio, sia rispetto all'avvio di rilevazioni sulla qualità percepita e la soddisfazione espressa dagli utenti, sia sull'integrazione nel Sistema Informativo di dati originali e mirati circa gli specifici bisogni di gruppi target significativi della popolazione pugliese.

Il potenziale informativo del sistema dei flussi informativi attivati a livello regionale viene apprezzato quotidianamente in Puglia sia dai decisori politici, che dalle strutture tecnico-amministrative, e dall'intera rete degli Enti locali e dei soggetti pubblici e privati chiamati ad assicurare le risposte differenziate all'insieme delle domande sociali e dei bisogni emergenti sul territorio.

In Puglia, ad esempio, avere implementato un flusso informativo sugli asili nido – solo per offrire un esempio dei grandi benefici che il SISR ha portato al sistema di welfare regionale e alla capacità di governo da parte dell'ente Regione – consente all'Assessorato di monitorare con un anno in anticipo rispetto al rilascio dei dati ISTAT sulla spesa sociale dei Comuni l'avanzamento degli indicatori per il conseguimento dell'Obiettivo di Servizio relativo all'offerta di servizi per la prima infanzia, a valere sulle risorse FAS 2007-2013. Dunque non un sistema di produzione di informazioni

alternativo a quello nazionale, ma strettamente raccordato con esso e funzionale allo stesso per il maggiore dettaglio di informazioni, per la tempestività della fornitura dei dati, per la capacità di leggere le criticità del sistema regionale di offerta.

E ancora, tutti i flussi informativi fino ad oggi implementati hanno offerto un contributo indispensabile per il tavolo regionale istituito con le associazioni di categoria per la determinazione delle tariffe di riferimento per i servizi autorizzati al funzionamento, dovendo contare tale lavoro su una puntuale analisi dei costi storici o reali sostenuti dai soggetti gestori in relazione a determinate caratteristiche organizzative dell'offerta, a cui si è associata poi l'analisi dei costi teorici per gli standard di personale definiti nel regolamento, pervenendo ad una definizione tariffaria che tiene conto dell'offerta esistente e della implementazione degli standard regionali.

La capacità di una Regione di produrre le principali statistiche sul proprio sistema di offerta in autonomia, pur con il necessario raccordo con gli standard informativi nazionali – di cui si avverte sempre più l'esigenza da parte dei tanti sistemi informativi sociali regionali ormai attivati, che solo grazie a un costruttivo coordinamento tra le Regioni stesse, riesce a produrre analisi comparate di un certo interesse – consente alla stessa Regione di svolgere un ruolo concretamente attivo ai tavoli nazionali di confronto per la definizione delle intese Stato–Regioni sui principali obiettivi di servizio da conseguire a livello nazionale, ma anche per la definizione dei tanto attesi livelli essenziali delle prestazioni sociali sia in termini di livelli minimi di copertura territoriale che di standard di qualità, nonchè per una analisi seria e fondata della spesa sociale delle Regioni e dei Comuni.

E' del tutto evidente alla gran parte degli addetti ai lavori che non potrà da sola la rilevazione ISTAT sulla spesa sociale dei Comuni supportare le riflessioni che nei prossimi mesi occorrerà implementare per discutere di fabbisogno standard, di costo standard e di quote capitarie in seno alla attuazione del federalismo fiscale, se ciascuna regione non potrà portare gli elementi per una lettura articolata degli stessi dati di spesa, che sa soli dicono ben poco se non raccordati con gli standard regionali dei servizi, e quindi i costi di tali standard, e se non raccordati con i dati sul grado di articolazione e di accessibilità degli stessi servizi e sul grado di appropriatezza delle risposte assicurate alle diverse domande sociali e di salute. E' in questo scenario che matura la soddisfazione per un lavoro che è stato avviato nel 2006 e che, in un arco di tempo relativamente contenuto, ha consentito alla Puglia di passare dall'estemporaneità sporadica nella raccolta dati alla creazione di un Sistema Informativo affidabile e tempestivo che consente a tutti (istituzioni, associazioni, forze sociali e del volontariato, mass-media, cittadini) di avere un primo quadro trasparente e analitico di ciò che è, in concreto, con i suoi pregi e i suoi limiti, il nostro sistema di welfare.

Certo molto è ancora da fare, ma il cammino intrapreso è quello giusto e ci porterà ad ulteriori, nuovi risultati positivi, già nel prossimo futuro, con l'implementazione di nuovi flussi informativi e, su tutti, il flusso informativo sulle prestazioni domiciliari per le persone non autosufficienti.

Un grazie di cuore a tutti coloro che hanno dato il loro contributo alla realizzazione di questo progetto.

Elena Gentile
Assessore al Welfare e alle
Politiche di Benessere Sociale

Introduzione

di *Anna Maria Candela e Giovanni Viganò*

La Regione Puglia ha avviato la modellizzazione e la istituzione dell'Osservatorio Regionale delle Politiche Sociali (di seguito OSR), in modo strutturato e compiuto, con un disegno chiaro e una strategia di investimento pluriennale su questa sfida, a partire dagli art. 13 e 14 della legge regionale 10 luglio 2006, n. 19, nella seconda metà del 2006, prima finanziando un progetto sperimentale che ha consentito di avviare una specifica attività di informazione, formazione e affiancamento consulenziale alle strutture regionali. Quel progetto, così come la successiva attività di implementazione dei principali flussi informativi del Sistema Informativo Sociale Regionale della Puglia (di seguito SISR), sono stati affidati alla Società Synergia di Milano. Centrale è stata, infatti, la scelta di non esternalizzare la implementazione e la gestione del SISR, ma di affidarla alla responsabilità dell'Osservatorio Sociale Regionale, che ha potuto avvalersi per il primo triennio di un costante e specialistico affiancamento per la costruzione del SISR, ciò anche al fine di dare chiara riconoscibilità istituzionale alle richieste di dati rivolte alle diverse unità di offerta e di imputare correttamente i debiti informativi connessi alle diverse fasi di vita di un SISR.

Il primo risultato di quel progetto è stata la deliberazione di Giunta Regionale n. 1380 del 3 agosto 2007, che ha portato alla modellizzazione dell'OSR e della rete degli Osservatori Sociali provinciali nonché alla approvazione delle linee guida per la strutturazione del SISR, contenute nel documento "Sistema Informativo Sociale Regionale della Regione Puglia. Modello Generale di Architettura del Sistema".

Questo volume rappresenta il risultato di uno sforzo di sintesi e di rappresentazione del percorso di lavoro seguito in questi anni, con il concorso di tante istituzioni coinvolte attivamente per la progettazione e la implementazione del sistema informativo sociale regionale, per offrire un quadro complessivo di quello che allo stato attuale è il Sistema Informativo Sociale Regionale, con riferimento ai seguenti piani di lettura:

- le scelte assunte per l'architettura dell'Osservatorio Regionale delle Politiche Sociali e per la struttura del SISR;
- l'articolazione del SISR per i flussi informativi che risultano già implementati;
- le variabili utilizzate per l'analisi del sistema di offerta dei servizi per ciascuno degli ambiti di intervento considerato e i principali indicatori statistici adottati per la lettura comparata intraregionale e con le altre regioni italiane;
- i principali dati quali-quantitativi che per la prima volta consentono di dotare la Puglia di una fotografia aggiornata del sistema di offerta dei servizi sociali e socio-sanitari, e per certi versi dinamica, vista la possibilità di leggere molti dei dati sulla dotazione di servizi anche in serie storica per il periodo 2006-2009.

I primi due punti sopra riportati sono oggetto di una articolata disamina nel Capitolo I di questo rapporto, mentre i Capitoli dal II all'VIII offrono una dettagliata analisi statistica dei dati relativi all'offerta dei servizi socio-sanitari per i quali la Puglia ha attivato in questi anni flussi informativi che ormai possono considerarsi a regime.

Il Capitolo IX offre un quadro di sintesi che in qualche modo anticipa le analisi e le considerazioni che saranno ulteriormente sviluppate con la prima Relazione Sociale Regionale, che l'Assessorato al Welfare della Puglia pubblicherà nel 2011 e permette di delineare un quadro complessivo dei servizi socio-sanitari con l'obiettivo di offrire una prima plastica dimostrazione di quanto necessari siano dei flussi informativi affidabili per supportare la programmazione sociale regionale e il monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi di servizio nel corso del triennio di attuazione del Piano Regionale delle Politiche Sociali.

Questo rapporto è frutto di un intenso lavoro redazionale che ha visto una forte collaborazione tra gli uffici regionali del Servizio programmazione Sociale e Integrazione Sociosanitaria dell'Assessorato al Welfare della Regione Puglia e i ricercatori di Synergia. In particolare hanno contribuito alla stesura dei testi Luigi Mauri, Emilio Gregori, Giovanni Viganò, Giuliano Paterniti, Danilo Bolano, Rebecca Zanuso di Synergia, con il supporto di Antonio Nappi della Regione Puglia.

La fase di raccolta e sistematizzazione dei dati dei sei flussi informativi, di cui si presentano i risultati nel presente volume, è stata coordinata dai ricercatori di Synergia Giovanni Viganò e Giuliano Paterniti e dai referenti regionali della Cabina di Regia dell'Osservatorio Sociale Regionale Antonio Nappi, Monica Luisi e Damiano Maggio, con il coordinamento di Anna Maria Candela.

Hanno curato la fase operativa di raccolta dati nel triennio considerato (2007-2009) su ciascuna provincia i rispettivi referenti degli Osservatori Sociali Provinciali. Per l'Osservatorio Sociale della Provincia di Bari: Ti-

ziana Mangarella, Vincenzo Picardi, Maria Miacola; per l'Osservatorio Sociale della Provincia di Barletta-Andria-Trani; Anna Fontana; per l'Osservatorio Sociale della Provincia di Brindisi: Fernanda Prete, Pasqua Demetrio, Adelaide Putignano; per l'Osservatorio Sociale della Provincia di Foggia: Nino Spagnolo, Roberto Lavanna, Antonio Scardi; per l'Osservatorio Sociale della Provincia di Lecce: Giuseppe Giuranna, Rossana Aprile, Fabio Nuzzo,; per l'Osservatorio Sociale della Provincia di Taranto: Rosaria De Leonardis, Paola Angarone, Ambrogio Lella.

Il coordinamento generale del lavoro è stato svolto da Anna Maria Candela per la Regione Puglia e da Luigi Mauri per Synergia.

Tutti i dati qui presentati sono aggiornati al 31.12.2009 e tengono conto del consolidamento reso possibile nel triennio di implementazione e messa a regime dei flussi informativi considerati. Ove possibile, infatti, è stato fatto un primo confronto temporale con le rilevazioni effettuate nelle due annualità precedenti (2007 e 2008).

1. Il Sistema Informativo Sociale Regionale della Regione Puglia: il modello, gli strumenti, le fasi

di Anna Maria Candela¹

1.1 Il quadro normativo e operativo di riferimento

In Puglia, la maturata consapevolezza dell'esigenza di un Sistema informativo sociale quale strumento apportatore di un significativo "valore aggiunto" nei compiti di pianificazione e di ricognizione dell'offerta di servizi/prestazioni sociali presenti sul territorio regionale, è riscontrabile già nella ormai superata L.R. n. 17/2003, che istituendo all'art. 11 il Sistema informativo regionale rappresenta storicamente un primo intervento volto a sanare una situazione di "carenza conoscitiva" sui bisogni e sulla domanda di servizi socio-assistenziali della popolazione pugliese. Tale impostazione è ampiamente confermata dall'art.13 della "nuova" L.R. n. 19/2006.

Tuttavia all'istituzione *ex lege* non ha immediatamente fatto seguito l'attivazione concreta e operativa del sistema informativo, tanto che, lo stesso Piano Regionale delle Politiche Sociali, approvato con Deliberazione di Giunta Regionale n. 1104/2004 (nel seguito PRPS), ha dovuto confrontarsi con l'assenza di un Sistema informativo sociale già implementato e funzionante e con la scarsa disponibilità di elementi di conoscenza strutturati in merito al sistema di offerta dei servizi sociali, in particolare, ed al sistema dei bisogni della popolazione pugliese nelle sue articolazioni territoriali, elementi imprescindibili per una coerente ed efficace programmazione tecnico-politica in ambito sociale (Candela e D'Argento, 2004).

Il superamento di una logica di frammentazione e settorializzazione, verso la creazione di un sistema integrato dei servizi, basato sulla programmazione delle politiche, cui è volta la L. n.328/2000 a livello naziona-

¹ Questo capitolo è frutto anche del supporto metodologico ed ideativo sulla tematica del Sistema Informativo Sociale da parte del dott. Luigi Mauri, Chief Executive di Synergia, e del dott. Emilio Gregori, Direttore Operativo di Synergia.

le e la L.R. n. 19/2006 a livello regionale, ha reso necessaria e prioritaria la creazione di un sistema informativo sociale regionale unitario (Candela, 2003; Mauri, 1992).

Pertanto l'Assessorato alla Solidarietà della Regione Puglia ha iniziato questo percorso in collaborazione con l'Assessorato al Lavoro e alla Formazione Professionale, tramite l'Avviso n. 6/2006, pubblicato sul B.U.R. Puglia n. 51 del 6 aprile 2006, a seguito del quale sono stati finanziati, a valere sulle risorse FSE di cui alle Misure 3.2 e 3.4 del POR Puglia 2000-2006, diversi progetti per avviare la realizzazione del Sistema Informativo Sociale Regionale (nel seguito SISR) e degli Osservatori Sociali Provinciali, promuovendo altresì molteplici indagini e ricerche sociali di respiro regionale, provinciale e locale, sui fenomeni sociali emergenti, nonché sulla progettazione di strumenti informativi e informatici a supporto del funzionamento degli Osservatori stessi. Una specifica attività di informazione, formazione e affiancamento consulenziale alle strutture regionali è stata, in particolare, svolta a partire dal gennaio 2007 dalla società Synergia di Milano, aggiudicataria del progetto relativo alla progettazione e implementazione del SISR.

Oltre alla costruzione dei flussi informativi del SISR, Synergia ha altresì curato, d'intesa con l'Assessorato alla Solidarietà-Servizio Programmazione e Integrazione sociosanitaria, e con l'apporto di numerosi incontri di confronto e concertazione con le Amministrazioni provinciali, la definizione delle linee guida per la strutturazione del SISR, contenute nel documento "Sistema Informativo Sociale Regionale della Regione Puglia. Modello Generale di Architettura del Sistema", approvato dalla Giunta Regionale con Deliberazione n. 1380 del 3 agosto 2007.

In questo capitolo si riprendono le caratteristiche fondamentali del Modello di Sistema informativo sociale così definito per la Regione Puglia.

Se già il precedente Piano Regionale delle Politiche Sociali (ex art. 8 della L.R. n. 17/2003, approvato con Deliberazione della Giunta Regionale del 4 agosto 2004, n. 1104) dedicava un intero capitolo al Sistema Informativo Sociale Regionale, con un corpus organico di indicazioni coerenti rispetto alla normativa nazionale di riferimento (L.n. 328/2000, Piano Nazionale degli interventi e delle politiche sociali 2001-2003), rispetto alle riflessioni della letteratura più recente e alle più significative realtà di Sistemi informativi sociali regionali effettivamente funzionanti e di effettivo supporto al policy making, indicazioni che hanno fornito una parziale ma solida base di partenza per lo sviluppo delle linee guida di attivazione concreta del SISR, il nuovo Piano Regionale Politiche Sociali 2009 – 2011 (approvato dalla Giunta Regionale con Del. G.R. n. 1865 del 13 ottobre 2009) può vantare il rilevante vantaggio di avere a disposizione un ampio bacino informativo alimentato dai 6 flussi informativi del SISR, sulla base dei quali

tratteggiare strategie di policy e obiettivi di intervento (Mauri, 2003b; Mauri 2007a).

Come peraltro è ribadito nel medesimo Piano al Capitolo I - *Analisi del contesto*: “la accresciuta capacità interna di produrre informazioni e conoscenza sul sistema di welfare regionale, con specifico riferimento al lato dell’offerta, e insieme di restituire debito informativo agli Ambiti territoriali e ai singoli Comuni per sostenerne i processi di programmazione, consente oggi a questo nuovo Piano regionale di vedere la luce basandosi su presupposti assai diversi rispetto al precedente”.

1.2 Articolazione territoriale

Il SISR si configura innanzitutto come un Sistema informativo d’area finalizzato alla programmazione regionale e locale e alla gestione dei processi di monitoring dei servizi sociali (efficienza, efficacia, qualità)².

Un asserto fondamentale del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, ampiamente recepito e consolidato anche nel PRPS pugliese, è che il Sistema informativo sociale debba essere articolato a livello territoriale: il modello di funzionamento deve essere delineato in base a una “logica sufficientemente decentrata, perché è a livello locale che si gioca l’affidabilità del sistema”.

Per una miglior definizione dell’architettura del SISR dal punto di vista della sua articolazione territoriale, si ritiene opportuno presentare alcune riflessioni della recente letteratura e successivamente richiamare la struttura organizzativa della rete degli Osservatori sulle Politiche Sociali delineata dal Piano Regionale delle Politiche Sociali, su cui il SISR va ad innestarsi (Viganò, 2008).

1.2.1 Il contesto nazionale di riferimento

Sulla base dell’analisi dell’attribuzione dei ruoli tra gli attori che emerge dalla normativa nazionale di riferimento e dall’evidenza empirica, è possibile individuare in linea di massima un modello architettonico di Sistema informativo sociale adeguato all’articolazione organizzativo/istituzionale del sistema integrato degli interventi sociali italiano (Mauri, 2007b).

Il fulcro è rappresentato dalla Regione, alla quale compete il ruolo, di definizione strategica degli obiettivi della politica sociale (che si concretizza nel Piano degli interventi); di conseguenza, spetta dunque *in primis* alla Regione, pur in collaborazione con altri Enti locali nella misura in cui concorrono alla programmazione regionale (Banchero, 2005), la definizione degli obiettivi

² Sotto il profilo tecnico appartiene, cioè, alla famiglia dei c.d sistemi informativi di “supporto alla presa di decisioni”.