

Elementi del welfare lucano

Avvio del Sistema Informativo Sociale
e della prima Relazione Sociale Regionale

a cura di Emilio Gregori
e Giuliano Paterniti



SYNERGIA

Demos

PERCORSI CULTURE
TRASFORMAZIONI

FrancoAngeli

DEMOS - Percorsi Culture Trasformazioni

Demos è al contempo territorio e popolo, stato democratico e folla anonima. Teorie dell'azione e teorie delle classi hanno colto segmenti incompiuti dei processi del demos e delle forme del suo organizzarsi e riprodursi. Per appropriarsi di questi processi nella loro globalità servono altre categorie di appoggio: non sistemi (di azioni) o gruppi (di individui), non elementi puntiformi o aggregati di tali elementi; ma percorsi tra punti, elementi che conservino una propria durata di vita – e come tali rivelatori delle funzioni di senso delle azioni che li informano. «Ogni società generale – scrive van Genneep – comprende numerose società particolari. È il fatto stesso di vivere che rende necessario il passaggio». Il corso della vita dell'uomo è scandito da tanti, tra loro connessi, passaggi, punteggiato da tante, tra loro connesse, separazioni: la procreazione e la mobilità residenziale, il metter su famiglia e il trascorrere delle età, ma anche l'entrata o uscita dal mercato del lavoro, il passaggio allo stato di malato o il ritorno a quello di sano, l'inclusione nella cerchia dei soggetti socialmente emarginati o esclusi, per deriva sociale o per colore della pelle. Nella grande faglia strutturale e culturale dagli anni '60 ad oggi sono mutate sia la dimensione collettiva dei passaggi, sia il loro riflesso sui destini di vita individuali, sia i modelli con cui società mercato e stato ne condividono la responsabilità della gestione.

DEMOS/Percorsi Culture Trasformazioni è una collana di studi e ricerche che mira a cogliere le connessioni tra forme organizzative della popolazione e punti critici di passaggio nei corsi di vita individuali. Dirige la collana Luigi Mauri. Il comitato scientifico è composto da: Francesco C. Billari, Francesco Grandi, Emilio Gregori, Maria Pia May, Carlo Penati, Giovanni Viganò, Francesca Zajczyk.

Synergia è una società di ricerca e di consulenza che realizza una pluralità di interventi finalizzati a soddisfare le esigenze del cambiamento culturale, tecnologico ed organizzativo. Risponde perciò ai bisogni conoscitivi, operativi e valutativi di tutti quei soggetti, privati e pubblici, interessati a collocare la propria offerta di prodotti o servizi entro le direttrici del mutamento.

Synergia ha sede operativa in via Macchi 44, Milano. Per contatti: www.synergia-net.it; synergia@synergia-net.it

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 o scrivere, inviando il loro indirizzo, a “FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano”.

Elementi del welfare lucano

Avvio del Sistema Informativo Sociale
e della prima Relazione Sociale Regionale

a cura di Emilio Gregori
e Giuliano Paterniti



 **SYNERGIA**

Demos
PERCORSI CULTURE
TRASFORMAZIONI

FrancoAngeli

Questo lavoro nasce nell'ambito del progetto di avvio e sviluppo del Sistema Informativo Sociale della Basilicata, realizzato dall'ATI Synergia - Tab Consulting e finanziato dalla Regione Basilicata.

Copyright © 2012 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>Attilio Martorano</i>	pag.	9
Premessa , di <i>Luigi Mauri</i>	»	11
1. Il Sistema Informativo Sociale della Regione Basilicata , di <i>Giovanni Viganò</i>	»	13
1.1. Il quadro normativo di riferimento	»	13
1.2. Le funzioni e gli obiettivi conoscitivi	»	15
1.3. I fabbisogni informativi prioritari	»	17
1.4. L'architettura del SISB: articolazione territoriale e istituzionale	»	19
1.5. Dalla teoria alla pratica: le ricadute del SISB sulla Regione	»	21
1.6. Le prospettive di sviluppo del SISB	»	22
2. Il quadro socio-demografico , di <i>Marta Distaso</i>	»	26
2.1. Il contesto generale	»	26
2.2. Una popolazione in forte declino	»	29
2.3. Gli anziani e i grandi anziani	»	31
2.4. Fare famiglia sempre più tardi	»	33
2.5. Donne e lavoro	»	36
2.6. Scenari futuri e criticità emergenti	»	37
3. Il quadro dei servizi di cittadinanza solidale previsti dalla Legge Regionale 4/2007 e dal Piano Regionale In- tegrato della Salute e dei Servizi alla Persona ed alla Comunità , di <i>Antonio Di Gennaro e Claudio Riccio</i>	»	40
3.1. L'articolazione della rete dei servizi di cittadinanza solidale	»	40
3.2. I servizi previsti per area di intervento	»	42

4. La rete degli asili nido: caratteristiche e peculiarità, di		
<i>Giuliano Paterniti</i>	pag.	49
4.1. L'universo delle strutture per la prima infanzia censite	»	49
4.2. Dati sul servizio	»	50
4.3. Dati sull'utenza	»	66
4.4. Equilibrio tra domanda e offerta	»	68
4.5. Le rette in vigore	»	75
4.6. I costi sostenuti	»	77
5. Il servizio di Segretariato Sociale e il Servizio Sociale Professionale, di		
<i>Rebecca Zanuso</i>	»	80
5.1. L'universo delle unità di offerta censite	»	80
5.2. Dati sul servizio	»	81
5.3. Dati sull'utenza	»	85
6. I servizi di Assistenza Domiciliare, di		
<i>Giuliano Paterniti</i>	»	90
6.1. L'universo dei servizi censiti	»	90
6.2. Dati sul servizio	»	91
6.3. Dati sull'utenza	»	93
6.4. Il rapporto con la domanda	»	99
7. La rete dei presidi residenziali socio-assistenziali, di		
<i>Giuliano Paterniti</i>	»	101
7.1. L'universo delle strutture residenziali censite	»	101
7.2. Dati sul servizio	»	102
7.3. Dati sugli ospiti	»	112
7.4. Equilibrio tra domanda e offerta	»	122
7.5. Le rette praticate	»	127
8. Il personale dei servizi sociali, di		
<i>Marta Distaso</i>	»	129
8.1. Dotazione di personale nelle unità di offerta	»	129
8.2. Caratteristiche del personale	»	130
8.3. Le qualifiche professionali	»	133
8.4. La formazione e l'aggiornamento professionale	»	138
8.5. Personale non retribuito	»	139
9. Indicatori di sintesi ed elementi prospettici, di		
<i>Emilio Gregori</i>	»	142
9.1. Area informazione, supporto e presa in carico delle persone e delle famiglie con bisogni sociali e socio-sanitari	»	143

9.2. Area sostegno alle responsabilità familiari, di tutela materno infantile e di protezione dei minori e degli adolescenti	pag.	144
9.3. Area azioni e servizi di sostegno alle persone anziane	»	146
9.4. Area Servizi di supporto alle persone con disabilità fisica, psichica, psichiatrica e sensoriale	»	148
9.5. La conformità ai requisiti definiti dal DM 308/2001	»	149
9.6. Punti di forza e di sviluppo della rete dei servizi	»	153
9.7. Nota metodologica	»	155
Bibliografia di riferimento	»	157
Gli autori	»	160

Prefazione

di Attilio Martorano¹

Questo volume rappresenta di fatto la prima edizione della Relazione Sociale della Regione Basilicata, frutto di una progettualità innovativa di tre anni di lavoro per l'avvio e l'implementazione del Sistema Informativo Sociale della Regione Basilicata (SISB).

Le funzioni che un Sistema informativo sociale si pone infatti sono essenzialmente di tre tipi: orientamento, valutazione e controllo. Nell'ambito di un organico Sistema informativo, lo sviluppo di un'adeguata attività di reportistica costituisce una sorta di essenziale preconditione affinché le strategie organizzativo-programmatorie in tema di servizi e prestazioni sociali possano raggiungere i propri obiettivi. Tale attività di *reporting*, nella quale ha un ruolo centrale e predominante la stesura della Relazione Sociale, costituisce pertanto elemento essenziale per innescare retroazioni positive tra domanda e offerta di servizi/prestazioni e per il progressivo adattamento della seconda alla crescente complessità che caratterizza la prima.

Ruolo della conoscenza ed attività di gestione dei servizi divengono quindi non solo sempre più compatibili, ma devono darsi canali stabili di comunicazione, senza i quali la conoscenza diventa fine a sé stessa e incapace di maturare cambiamento. Tra conoscenza e decisione vanno cioè avviate e mantenute in vita circolarità positive: l'organizzazione dei servizi ha bisogno infatti di conoscenze non improvvisate e non meramente "intuitive", ma strutturate e rigorose per migliorarne davvero l'andamento, per renderla sempre più adeguata, per "correggerne il tiro" strada facendo, a beneficio dei cittadini-utenti.

Lo stretto rapporto che esiste tra attività di gestione del SISB ed elaborazione della Relazione Sociale periodica fa sì che si possano considerare questi due processi di lavoro come due facce della stessa medaglia.

La diffusione della Relazione Sociale come prodotto informativo stabile del SISB, riveste innanzitutto una funzione di utilità anche e soprattutto nei

¹ Assessore alla Salute, Sicurezza, Solidarietà Sociale, Servizi alla Persona e alla Comunità della Regione Basilicata.

confronti della cittadinanza, dei diversi soggetti che operano sul territorio, dei vari attori che rientrano nel cosiddetto “privato sociale”; per questo nella sua redazione si pone particolare attenzione a rendere il più possibile leggibili, trasparenti e facilmente accessibili le informazioni raccolte. La Relazione Sociale rappresenta al contempo un’importante opportunità formativa per gli operatori dei servizi socio-assistenziali, nonché un momento importante di “circolazione” delle informazioni a livello regionale e locale, ma anche inter-regionale e nazionale, di verifica e di dibattito sullo “stato” dell’offerta dei servizi in relazione ai bisogni, ai problemi, alle esigenze espresse dalla cittadinanza, dagli utenti dei servizi, dall’associazionismo, dai gruppi di volontariato.

Chiaramente, in questa prima edizione, in relazione allo stato di sviluppo del SISB raggiunto in questi tre anni di implementazione iniziale, essa si limita all’analisi di alcune aree di servizio, già pur coprendo adeguatamente l’area dei servizi territoriali e l’area dei servizi residenziali, con l’obiettivo tuttavia di arrivare progressivamente a una maggiore esaustività nelle prossime edizioni. Fin da questa prima esperienza, la Relazione Sociale si caratterizza comunque per un significativo grado di analiticità di tipo descrittivo e per un lavoro di lettura di tipo interpretativo-valutativo dei dati raccolti.

Va da sé che, strutturato prioritariamente il SISB sul sistema di offerta di servizi, un’analisi più completa sui bisogni sociali potrà avvenire attraverso lo sviluppo di nuovi e ulteriori flussi informativi, da attivarsi con metodologie anche del tutto differenziate dagli attuali.

L’avvio e la gestione di un Sistema Informativo Sociale è infatti cosa lunga e complessa, che richiede lo sviluppo d’una stabile progettualità, di competenze plurime e di un forte coinvolgimento di numerosi soggetti. In tal senso dovrà avere continuità anche nel prossimo triennio ed ulteriore affinamento ed ampliamento. Ciò porrà la Regione Basilicata all’avanguardia tra le Regioni italo-meridionali, anche su questo importante fronte programmatico. Voglio pertanto ringraziare tutti gli uffici regionali coinvolti, in particolare i dirigenti dott. Adriano Abiusi e la d.ssa Lucia Colicelli, i quali hanno gettato per primi le basi per l’adozione del SISB, nonché coloro che hanno supportato e proseguito il lavoro del primo, nel momento della sua tragica scomparsa, ovvero il dott. Antonio Di Gennaro, il dott. Claudio Riccio e il sig. Rocco Cortese. Un doveroso e sentito ringraziamento va poi ai Comuni e agli Enti gestori dei servizi per la collaborazione prestata e i dati annualmente forniti. Un ringraziamento che si estende anche alle società incaricate di eseguire le attività del SISB, ovvero Tab Consulting e Synergia, quest’ultima anche per la cura nell’estensione di questo volume.



Premessa

di Luigi Mauri

È opinione ormai ampiamente condivisa e consolidata che la possibilità di produrre e codificare elementi precisi di conoscenza sia indispensabile per l'attuazione di processi decisionali che consentano un'efficace ed efficiente gestione manageriale delle politiche sociali. Per “decidere”, insomma, cose che poi possono davvero realizzarsi e non cose che *non* possono accadere.

La diversificazione e complessificazione dei bisogni, il mutamento sociale in corso, il modello di *welfare mix* che si è via via affermato sono fattori che richiedono una conoscenza puntuale ed esaustiva dei fenomeni sociali, dell'evoluzione del bisogno e del sistema di offerta e rendono il sistema informativo, più che utile, assolutamente necessario per la programmazione, per la gestione delle risorse, per la valutazione dei servizi e degli interventi e delle politiche e per la trasparenza del sistema, sia per i “decisori” che per i “realizzatori” degli interventi sociali.

Necessità resa ancora più stringente dalla crisi economica che sta interessando il contesto europeo e l'Italia in particolare: se il sistema di welfare è strutturalmente chiamato a supportarne i costi sociali e ad alimentare positivi processi di fronteggiamento, il progressivo assottigliarsi delle risorse ne compromette la capacità di azione, richiedendo un utilizzo sempre più *efficace* ed *efficiente* delle risorse a disposizione. La conoscenza puntuale di queste ultime e dei bisogni cui rispondere risulta pertanto un punto di partenza imprescindibile; tradotto nell'ottica del welfare, ciò significa poter contare su un patrimonio informativo relativo alle fonti di finanziamento, al sistema di offerta dei servizi ed alla domanda sociale *esaustivo, disponibile ed utilizzabile* nell'ambito di un processo di *programmazione*, che renda e tenga conto delle tipiche connotazioni del sistema di welfare.

Nonostante tali evidenze e il preciso richiamo alla loro costituzione da parte della Legge 328/2000, nel contesto nazionale si contano, tuttavia, ancora pochi casi di organici Sistemi Informativi Sociali attivi ed operanti nel costante monitoraggio dell'evoluzione della domanda sociale, delle reti di servizio e della qualità delle prestazioni erogate, a vantaggio di rilevazioni

occasionalmente e assistematiche, di iniziative *una tantum* incentrate su progetti e/o gruppi target, incapaci di dare un reale e costante contributo alle esigenze di controllo, sviluppo e miglioramento dei processi e degli interventi.

In questo quadro, un esempio virtuoso è invece rappresentato dal Sistema Informativo Sociale della Regione Basilicata (SISB), che, nell'arco di un progetto triennale coordinato da Synergia, ha saputo sviluppare processi organizzativi e strumenti di monitoraggio relativi ad un vasto paniere di servizi e interventi sociali e porsi quale fonte conoscitiva specificamente indirizzata alla programmazione e al *policy making*.

Le ampie analisi presentate in questo volume testimoniano di come il SISB sia in grado di garantire la raccolta periodica di dati e l'elaborazione mirata di informazioni circa le principali reti di servizio (servizi per la prima infanzia, servizi di accesso e segretariato sociale, interventi domiciliari e strutture residenziali sui molteplici target di utenza), così da fornire un quadro conoscitivo esauriente e continuamente aggiornato circa una quota considerevole del sistema di offerta regionale.

Tale base conoscitiva si è, peraltro, rivelata fondamentale nella stesura del *Piano Regionale Integrato della Salute e dei Servizi alla Persona e alla Comunità 2012-2015*, le cui analisi sulle reti di servizio si fondano prevalentemente su informazioni di fonte SISB, e tale si conferma anche oggi nel rendere possibile la verifica puntuale dei molteplici obiettivi di servizio stabiliti non solo dallo stesso *Piano* ma anche dal *Quadro Strategico Nazionale*.

La capacità di soddisfare tempestivamente e agevolmente debiti informativi stabiliti dal livello nazionale è, infatti, un'ulteriore positiva connotazione del SISB, che attraverso le sue rilevazioni permette anche di colmare il fabbisogno informativo relativo alle indagini annuali Istat sui presidi residenziali e sugli asili nido. Analogamente, l'integrazione con il procedimento amministrativo regionale per l'erogazione di contributi al funzionamento degli asili nido rappresenta un esempio di come sia possibile coniugare in modo efficace molteplici finalità informative con un'unica raccolta di dati, evitando inutile e dannosa *molestia statistica* sugli operatori.

Il presente volume, strutturato come primo, importante tentativo di relazione sociale, rappresenta, infine, un'occasione di *social accountability* che contribuisce concretamente nel promuovere quella connessione forte tra sistema decisionale, erogatori dei servizi e cittadini/utenti implicito nel modello di welfare delineato dalla Legge 328/2000. È evidente come l'adozione stabile nel tempo di un simile strumento conoscitivo, e dunque del SISB che lo alimenta, non può che risultare strategico per un efficace governo delle politiche sociali.

1. Il Sistema Informativo Sociale della Regione Basilicata

di Giovanni Viganò

1.1 Il quadro normativo di riferimento

In Basilicata, la consapevolezza dell'esigenza di un Sistema informativo sociale a supporto del decision making è riscontrabile già nella L.R. 3/2005, la quale, prevedendo all'art.11 che la Regione adotti "adeguati strumenti di conoscenza e di controllo", predisponendo "a tal fine [...] un sistema informativo per il monitoraggio della sperimentazione" del progetto di Promozione della Cittadinanza Solidale, rappresenta un primo intervento volto a sanare una situazione di "carezza conoscitiva" sui bisogni e sulla domanda di servizi socio-assistenziali della popolazione lucana. Tale consapevolezza matura completamente con la L.R. 4/2007 che tra gli "Strumenti di programmazione, monitoraggio e valutazione" disciplinati nel Titolo III, prevede all'art. 19 l'istituzione del Sistema Informativo Sociale Regionale.

D'altra parte già lo stesso Piano Socio Assistenziale regionale 2000/2002 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 ed al sistema dei bisogni della popolazione lucana nelle sue articolazioni territoriali, elementi imprescindibili per una coerente ed efficace programmazione tecnico-politica in ambito sociale.

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.328/2000 a livello nazionale e la L.R. 4/2007 a livello regionale, rende infatti improrogabile la creazione di un Sistema informativo sociale regionale unitario.

Non a caso, già il primo Piano Socio Assistenziale regionale 2000/2002 dedicava un intero capitolo al Sistema Informativo Sociale Regionale. Il

Piano Socio Assistenziale regionale 2000/2002 risulta infatti profondamente legato nell'ispirazione alla L.R. 25/97 che promulga i principi cardine per il Riordino del Sistema socio-assistenziale, ma al tempo stesso anticipa i punti strategici della legge quadro di riforma del welfare locale n 328/00.

A seguito di tali riflessioni, la Regione Basilicata ha avviato una prima sperimentazione sul Sistema Informativo Sociale negli anni 2003-2004, utilizzando le risorse finanziarie previste dal PON ATAS –Misura 2.2- Azione 5.1, Linea 3. In tale ambito, la sperimentazione è stata realizzata da Synergia su incarico del Formez. Operativamente, l'obiettivo della sperimentazione è stato da un lato di verificare l'impianto logico del sistema come proposto dal Piano Socio Assistenziale, dall'altro lato di fornire un primo output informativo visibile e concretamente utilizzabile. A tal fine è stato dunque avviato un flusso informativo sperimentale sulla rete degli asili nido lucani e un'indagine pilota di soddisfazione degli utenti indiretti (i genitori). La sperimentazione ha messo in luce le potenzialità conoscitive che il tool Sistema informativo può generare.

Per questo, dopo l'approvazione della sopraccitata L.R. 3/2005, nel settembre del 2005 è stato avviato dalla Regione Basilicata uno studio di fattibilità tecnico-procedurale e finanziaria, con una serie di interviste aperte somministrate ai 15 coordinatori tecnici di zona. Stante la mancanza di fonti e strumenti informativi, l'ipotesi di implementazione di un Sistema Informativo Sociale Regionale è stata accolta con considerevole entusiasmo: il Sistema Informativo Sociale è stato definito dall'unanimità dei coordinatori tecnici intervistati come uno strumento indispensabile per una efficace ed efficiente gestione dei servizi sociali.

In risposta a queste esigenze e alle priorità emerse dall'azione di monitoraggio sullo stato di implementazione dei Piani Sociali di Zona, che ha approfondito l'analisi delle criticità del territorio in termini di fabbisogni informativi, l'Accordo di Programma Quadro in materia di lavoro e politiche sociali (DGR 1960/2006) assegna alla creazione del Sistema Informativo Sociale Regionale importanza prioritaria, individuandone in prima battuta i principali step per la costruzione, le caratteristiche essenziali, le funzioni, i destinatari, gli attori operativi, i contenuti e gli strumenti.

La L.R. 4/2007 rafforza il dettato normativo di questa impostazione e la successiva DGR 1451 del 16 settembre 2008, istituendo e operativizzando l'Osservatorio Regionale delle Politiche Sociali, cui il Sistema informativo si collega garantendone supporto continuo, rappresenta il primo passaggio concreto verso l'adozione di strumenti di conoscenza a effettivo supporto della programmazione sociale.

Da tutto questo accumulo di esperienza sono derivate indicazioni tenute in attenta considerazione nell'atto di concreto avvio della progettazione di dettaglio e di implementazione del SISB (Sistema Informativo Sociale della Basilicata). Si tratta infatti di un corpus organico di indicazioni assolutamente coerenti rispetto alla normativa nazionale di riferimento (L.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*. In questo capitolo si riprendono le caratteristiche fondamentali del Modello di Sistema informativo sociale così definito per la Regione Basilicata.

1.2 Le funzioni e gli obiettivi conoscitivi

Innanzitutto, può essere utile ricordare che un “Sistema informativo sociale” si definisce come un insieme finalizzato ed organizzato di processi atti a gestire informazioni, sulla base del principio scientifico-metodologico ben sintetizzato dalla letteratura organizzativistica anglosassone con l'asserto “you can't manage what you can't measure” (Introna, 1997).

In generale un “sistema” è tale, ovvero è un aggregato non casuale, se è connotato da finalità (obiettivi, scopi istituzionali); funzioni (processi di gestione dei fattori), struttura (organizzazione). Ciò vale perfettamente anche per un Sistema informativo in campo sociale in quanto, anche qui, sono le finalità che intervengono per ri-convertire il vasto potenziale paniere di dati in informazioni mirate che permettano, in una logica organizzativa, la gestione dei processi e l'assunzione di decisioni coerenti da parte degli attori coinvolti (Mauri, 2007).

Pertanto il SISB 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)¹.

In relazione agli obiettivi che il SISB dovrebbe perseguire, le sue funzioni fondamentali, sono:

1. osservazione ed analisi dei fenomeni sociali e di marginalità sociale attraverso gli strumenti della documentazione e della ricerca sociale;
2. monitoraggio e valutazione del sistema di offerta dei servizi;

¹ Sotto il profilo tecnico appartiene cioè alla famiglia dei c.d sistemi informativi di “supporto alla presa di decisioni”.

3. definizione e gestione dei flussi informativi e del loro sistema di circolazione;

4. garanzia della fluidità dell'intero sistema di circolazione delle informazioni dal livello nazionale a quello regionale, provinciale e locale in entrambe le direzioni e tra i vari livelli.

Vi sono inoltre alcune funzioni del sistema d'azione sociale rispetto alle quali il SISB deve svolgere un ruolo di supporto scientifico-razionale, ovvero deve garantire un livello certo di conoscenza degli elementi su cui si basa l'esercizio di tali funzioni, che riguardano in estrema sintesi:

a) la definizione strategica di obiettivi e priorità nel quadro degli scopi predefiniti;

b) l'allocazione e la gestione delle varie risorse del sistema (professionali, finanziarie, strutturali, ecc.)

c) tutte le decisioni di intervento che devono essere prese a quei livelli istituzionali per i quali non vi sono elementi di conoscenza diretta sul territorio, tipicamente quelle a livello regionale;

Ci sono infatti, nella normativa e nelle prassi di quasi tutte le esperienze regionali di attivazione di Sistemi informativi sociali, strumenti ai quali il Sistema informativo sociale è legato strutturalmente. La stesura di un Piano sociale/sociosanitario regionale, ad esempio, così come dei Piani sociali di zona, richiede infatti che la definizione delle strategie di intervento e degli obiettivi prioritari sia fondata su un paniere di informazioni in grado di fotografare il contesto sia in termini di domanda, sia in termini di offerta sociale: l'esistenza di un Sistema informativo che produca congiuntamente flussi informativi sui fenomeni di disagio sociale/fragilità e sull'offerta di servizi pubblici e del privato sociale avvicina in modo sensibile la possibile programmazione degli interventi sociali ai reali bisogni di un dato territorio.

Va da sé quindi che un Sistema Informativo Sociale, deve operare, pur con differenziate metodologie e livelli di approfondimento, su tre aree conoscitive:

a) sul versante dell'offerta di servizi e prestazioni, tramite flussi informativi informatizzati periodici sulla rete dei servizi e delle prestazioni sociali, sociosanitarie integrate, socio-relazionali, socio-economiche, mirando anche ad attivare i relativi processi di autoproduzione dei dati, ovunque possibile, da parte delle unità di erogazione;

b) sul versante dei bisogni e della domanda sociale (espressa e potenziale) relativa ai più significativi gruppi target di popolazione, nonché sui più cruciali processi sociali che afferiscono fortemente al sistema di welfare

(tramite survey, indagini panel, indagini qualitative, raccolta e analisi di dati desk, ecc.);

c) sul versante della qualità dei servizi tramite analisi organizzative, analisi di customer e job satisfaction, analisi sociotecniche sulla qualità dei processi e degli output, ecc.

Lo stesso Piano regionale della salute e dei servizi alla persona si è posto come il momento iniziale di un percorso di programmazione che ha carattere ciclico e che, colmato il gap conoscitivo sui bisogni e le risorse del territorio, potrà valutare l'adeguatezza delle previsioni programmatiche e rivedere l'insieme degli obiettivi e delle priorità di azione per lo sviluppo del welfare regionale.

Non a caso, i dati del SISB, sono stati fin da subito utilizzati nel capitolo del piano sociosanitario dedicato ai servizi sociali².

Vale la pena forse quindi sottolineare a questo punto che chiaramente l'operatività di un Sistema Informativo Sociale non si esaurisce con la strutturazione di un giacimento informativo *popolato* di dati grezzi attraverso gli strumenti e le procedure di rilevazione attivate, o al più con una reportistica di base predefinita con indicatori standardizzati, ma comprende gioco-forza la realizzazione di prodotti informativi mirati e specifici sulle diverse finalità di consultazione e i diversi target di diffusione dell'informazione statistica resa disponibile (Figura 2).

1.3 I fabbisogni informativi prioritari

Occorre rilevare che al momento dell'avvio del progetto di sviluppo del SISB, lo stato di implementazione di servizi socio assistenziali e socio sanitari in Basilicata e, soprattutto, il livello di normazione e standardizzazione degli stessi non è risultato tale da delineare specifiche priorità di attivazione di flussi informativi.

Le scelte di attivazione prioritaria degli specifici flussi sono state quindi connesse agli obiettivi di convergenza posti dal Quadro Strategico Nazionale e ai vincoli derivanti dall'assolvimento ai debiti informativi a livello centrale: oltre alle due indagini Istat sui presidi residenziali socio assistenziali e sulla spesa sociale dei Comuni singoli e associati, si ricordano qui anche le attività a livello nazionale condotte dall'Istituto degli innocenti in particolare per il Monitoraggio del Piano di Sviluppo dei Servizi Socio-Educativi per la Prima Infanzia.

² Regione Basilicata, *Piano Regionale Integrato della Salute e dei Servizi alla Persona e alla comunità 2011 – 2014*, Cap. CS.2, pp. 352-374.

Come risultato da un'accurata ricognizione preliminare dell'esistente, le lacune principali della struttura organizzativa regionale risiedevano, prima dell'adozione del SISB, nell'assenza di adeguate informazioni sull'offerta di servizi e prestazioni sociali sull'intero territorio regionale; per questo motivo, è risultata prioritaria, nell'ambito del SISB l'attivazione di flussi informativi su questo versante, anche in relazione al monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi specifici enucleati nel Piano di Azione per il Raggiungimento degli Obiettivi di Servizio.

Non essendo al momento previsto un regolamento attuativo della L.R. 4/2007, la definizione esaustiva dell'universo dei servizi/prestazioni oggetto di indagine non può avvenire sulla base delle specificità della Regione Basilicata, ma in relazione a quanto definito a livello centrale nazionale. In tal senso si è deciso di operare la scelta, in via prioritaria e privilegiata, di flussi informativi centrati sull'unità di offerta di servizio (intesa come unità organizzativa di erogazione) come unità di rilevazione elementare (fonte primigenia del dato), rispetto ad altre alternative (rilevazione sui Comuni in quanto tali, cartella sociale informatizzata, ecc.). Il motivo di tale scelta è connessa ai seguenti aspetti:

a) maggior semplicità operativa nella raccolta dei dati e nella gestione del flusso informativo;

b) adeguato livello di dettaglio dei dati raccolti e delle successive elaborazioni;

c) maggiore efficacia: le unità di offerta di servizio rappresentano le entità sulle quali è possibile esercitare un impatto più diretto, attraverso l'azione di policy making, nelle scelte di programmazione sociale degli interventi e delle prestazioni;

d) maggiore efficienza: la rilevazione può essere attuata secondo una logica di *process-produced-data*, ovvero sfruttando i canali comunicazionali amministrativi usualmente attivati per la rendicontazione ai fini del controllo di gestione, per la concessione di autorizzazioni al funzionamento, per l'accreditamento, ecc., attivando cioè meccanismi di autoproduzione dei dati che rispondono al requisito fondamentale della internalizzazione (Mauri, 2009).

Lo schema che segue (Tab. 1) sintetizza la programmazione dei flussi informativi operata.

Tab. 1. La tempistica di attivazione dei flussi informativi

Flusso informativo	Anno di riferimento dei dati		
Prima infanzia	2009	2010	2011
Presidi residenziali socio assistenziali	-	2010	2011
Segretariato sociale (Modulo di approfondimento minori)	-	2010 2010	2011 2011
Assistenza Domiciliare	-	-	2011

1.4 L'architettura del SISB: articolazione territoriale e istituzionale

Il modello generale di Sistema Informativo Sociale Regionale nasce da un'attenta ed adeguata individuazione degli interscambi informativi (debiti/crediti informativi) che è necessario attivare tra i vari livelli, ovvero tra la Regione, gli Ambiti Territoriali, le Aziende Sanitarie Locali, i Comuni, le singole Unità di servizio e le Scuole per operatori sociali, ma anche l'Associazionismo, il Volontariato, il Terzo Settore, e ancora, i raccordi informativi con il livello nazionale, i link tra il SISB ed altri Sistemi Informativi di area operativi a livello regionale (Sanità, Istruzione, Formazione, Lavoro) ovvero laddove possibile l'importazione/interscambio di dati significativi da quei Sistemi entro il SISB, al fine di sviluppare elaborazioni autonome.

Rispetto all'analisi dell'attribuzione dei ruoli tra gli attori istituzionali territoriali, la normativa nazionale di riferimento³ e l'evidenza empirica consolidano ormai l'asserto che è a livello regionale che il Sistema informativo sociale deve essere implementato.

A livello centrale nazionale spetta la definizione dei debiti informativi che i singoli sistemi informativi regionali assumono come vincolo per soddisfare i fabbisogni conoscitivi di livello nazionale (e, conseguentemente, per il confronto europeo).

³ In primis il Titolo V della Costituzione della Repubblica Italiana e la L.328/2001.