

Prospettive Sociali e Sanitarie

ANNO XLII

MAGGIO 2012

NON AUTOSUFFICIENZA: LE RIFORME CHE ASPETTIAMO



IL SISTEMA SANITARIO CANADESE

VALUTAZIONE DELL'INSERIMENTO LAVORATIVO

PROFESSIONI SOCIALI IN EUROPA E IN ITALIA

ACCREDITAMENTO DEI SERVIZI SOCIOSANITARI
IN EMILIA-ROMAGNA

ISTITUTO
PER LA
RICERCA
SOCIALE

irs

5

Editoriale

- 1 **Non autosufficienza: le riforme che aspettiamo**
S. Pasquinelli

Sistemi sanitari

- 3 **Il sistema sanitario canadese. Un modello europeo con tentazioni americane**
F. Belardetti

Valutazione e qualità

- 7 **Un sistema di valutazione per gli operatori dell'inserimento lavorativo in Lombardia**
S. Bevilacqua, S. Cerlini, D. De Santis, D. Quinto

Anziani

- 12 **"Animata-mente". Riattivazione cognitiva e patologie neurodegenerative**
F. Magni, M. Volpi

Professioni sociali

- 16 **Professioni e lavoro nei servizi sociali in Europa e in Italia**
S. Casadei, M. Franceschetti

Infanzia e adolescenza

- 20 **La deistituzionalizzazione dei minori nella politica dell'Unione europea**
E. Pascuzzi

Accreditamento

- 25 **Accreditamento dei servizi sociosanitari in Emilia-Romagna**
M. Pazzi

Intercettazioni

- 29 **Se il fisco scoraggia il lavoro delle donne**
F. Colonna, S. Marcassa

- 30 **Dimissioni in bianco, così non va**
T. Di Salvo

Notizie

- 31 **Accadde domani**
G. Rusmini

Direzione

Emanuele Ranci Ortigosa
(direttore responsabile)

Ugo De Ambrogio, Sergio Pasquinelli
(vicedirettori)

Caporedattore

Francesca Susani (pss@irsonline.it)

Redazione

Claudio Caffarena, Ariela Casartelli, Diletta Cicoletti, Vittorio Glassier, Graziano Giorgi, Francesca Merlini, Daniela Mesini, Paolo Peduzzi, Franco Pesaresi, Dela Ranci Agnoletto, Edoardo Re, Giorgio Sordelli, Patrizia Taccani

Comitato scientifico

Paolo Barbetta, Alessandro Battistella, Luca Beltrametti, Paolo Bosi, Annamaria Campanini, Maria Dal Pra Ponticelli, Maurizio Ferrera, Marco Geddes da Filicaia, Cristiano Gori, Antonio Guaita, Luciano Guerzoni, Francesco Longo, Gavino Maciocco, Marco Musella, Franca Olivetti Manoukian, Giuseppe A. Micheli, Nicola Negri, Fausta Ongaro, Valerio Onida, Marina Piazza, Costanzo Ranci, Chiara Saraceno, Maria Chiara Setti Bassanini, Antonio Tosi

Contatti

Via XX Settembre 24, 20123 Milano
tel. 02 46764276 - fax 02 46764312
www.pss.irsonline.it

Ufficio abbonati

Daniela Mezzera (pss.abbo@irsonline.it)

Abbonamento 2012

ccp. n. 36973204

€ 57,00 (privati)

€ 63,00 (ass. di volontariato e coop. sociali)

€ 85,00 (enti)

€ 90,00 (estero)

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio al 31 dicembre.

Prezzo per copia: € 7,20 (arretrati € 12,00)

Progetto grafico e impaginazione

Riccardo Sartori

Stampa

Grafica Sant'Angelo

Via Vicinale 6, Sant'Angelo Lodigiano (LO)

Tel. 0371 210290

Registrazione

Tribunale di Milano n. 83 del 5-3-1973

ISSN 0393/9510

È vietata la riproduzione dei testi, anche parziale, senza autorizzazione.



Foto di copertina

Patrik Jones

www.flickr.com/people/laprimadonna



Prospettive Sociali e Sanitarie è stampata usando le carte *Recital white* e *Respecta 100* di Burgo Distribuzione, composte al 100% da fibre riciclate

UN SISTEMA DI VALUTAZIONE PER GLI OPERATORI DELL'INSERIMENTO LAVORATIVO IN LOMBARDIA

Sergio Bevilacqua
Partner di SLO,
Milano

Simone Cerlini
Partner di PFV
Consulting

Davide De Santis
Partner di MBS,
Bologna.

Diana Quinto
Consulente, esperta
di inserimento
lavorativo di persone
disabili

Il Progetto presentato prevedeva l'individuazione di indicatori per descrivere una buona pratica, sono stati individuati i riferimenti per l'analisi e la valutazione dei servizi di inserimento lavorativo.

LA DEFINIZIONE DI BUONA PRATICA

Negli ultimi anni in Regione Lombardia si è assistito a una radicale trasformazione dei settori istruzione, formazione e lavoro. Il contesto normativo su cui si è costruito l'impianto strutturale per l'inserimento lavorativo delle persone disabili è improntato sulla legge 68/99 'Norme per il diritto al lavoro dei disabili' e la legge regionale 13/03 'Promozione all'accesso al lavoro di persone disabili e svantaggiate'. Il mutato quadro di contesto degli anni successivi al 2003 ha condotto la Regione a un percorso di riforma tuttora in atto attraverso la legge regionale 22/06 relativa al mercato del lavoro e la 19/07 relativa all'ambito dell'educazione. Il processo di rinnovamento si fonda su due principi: centralità della persona e sussidiarietà. In questo quadro si inseriscono le problematiche relative alla vita autonoma della persona disabile, assicurando attraverso i dispositivi delle cosiddette Dote Scuola e Dote Lavoro il diritto allo studio e ad un lavoro alle persone con disabilità.

La Dote Scuola è un contributo erogato dalla Regione Lombardia, sotto forma di voucher, spendibile presso esercizi convenzionati e scuole accreditate, statali e paritarie, rivolto agli studenti residenti nella Regione. La Dote Scuola è formata da due componenti cumulabili: sostegno al reddito e merito. Per gli studenti con disabilità iscritti alle Scuole paritarie è previsto, oltre ai due componenti cumulabili, un "contributo per disabilità".

La Dote Lavoro, punta invece a favorire l'occupazione e accompagnare la persona nell'inserimento e nel reinserimento lavorativo o nella riqualificazione professionale: in sostanza consente di fruire di servizi al lavoro e alla formazione erogati da un operatore accreditato. La persona con disabilità che risponda ai requisiti previsti nella l. 68/99 può usufruire di tutti i servizi previsti (vedi nota 2) e dei servizi mirati spe-

cificamente al mantenimento della persona nel suo posto di lavoro. Le Dote Lavoro per le persone disabili vengono gestite dalle singole Province attraverso i Piani provinciali per Disabili.

Il sistema Dotale, e in maniera particolare i soggetti accreditati che presidiano l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, rappresentano il terreno di indagine del progetto 'Il laboratorio delle Buone Prassi', azione di sistema nell'ambito delle politiche in favore delle persone disabili, lotto 1, finanziato dal Fondo regionale

per i disabili della Regione Lombardia. Nel laboratorio è stato articolato il concetto di buone prassi ed è stato definito un set di indicatori di rilevazione, monitoraggio e valutazione di buone pratiche di inserimento lavorativo. Nell'articolo verranno presentati gli esiti di questa attività senza entrare nel merito delle altre che hanno riguardato l'elaborazione del sistema di rating e l'analisi nel dettaglio di 10 casi organizzativi.

Una pratica può essere considerata buona nella misura in cui i servizi che la costituiscono sono considerati soddisfacenti dai destinatari

Il modello di valutazione utilizzato intende fornire uno strumento per individuare gli operatori che si occupano di inserimento lavorativo con caratteristiche precise: efficacia, capacità di operare in una logica di sostenibilità all'interno del nuovo contesto dato dall'introduzione del sistema dote in Lombardia. Intende inoltre costituire uno strumento per orientare l'azione degli operatori indicando i temi da presidiare nella gestione dell'attività. Il contributo che qui si presenta dunque vuole essere un punto di partenza di un confronto su concetti come efficacia di gestione, efficienza della spesa e qualità del servizio, temi che riguardano sia il sistema di istruzione formazione e lavoro che il sistema sociosanitario.

GLI STUDI SUL TEMA DELLA BUONA PRATICA

Per una definizione univoca del concetto di buona pratica è stata analizzata la letteratura che, dopo una proliferazione di studi, ha visto il pun-

to più alto di riflessione nella Programmazione FSE 2000–2006. Si è posta particolare attenzione alla metodologia ISFOL, allo Studio della DG Politiche interne dell'Unione europea e all'approccio offerto dalla sociologia relazionale.

Nel documento, elaborato dall'Area Interventi comunitari (giugno 2004), ISFOL fornisce alcuni orientamenti metodologici e operativi per individuare e analizzare le buone pratiche realizzate nell'ambito delle politiche del lavoro, formative e nell'ambito delle politiche sociali:

«Una pratica è connotabile come buona quando per efficacia dei risultati, caratteristiche di qualità interna e contributo offerto alla soddisfazione/soluzione del bisogno/problema, risponde adeguatamente al complesso sistema delle aspettative. Nell'esperienza fino a oggi maturata le buone pratiche sono innanzitutto progetti innovativi, configurati come modelli di intervento praticati ed esportabili che si connotano in base a elementi standard spesso definiti come requisiti principali, sui

quali appaiono convergere tutti i lavori di analisi delle BP prodotti.»

Per ISFOL gli elementi standard che deve esprimere una buona pratica sono i seguenti.

- Adeguatezza e completezza del quadro logico progettuale e attuativo: un progetto può essere innovativo e aver prodotto cambiamenti significativi, ma senza questi elementi vengono a mancare le condizioni per apprendere consapevolmente dall'esperienza realizzata.

- Innovatività: la capacità di produrre soluzioni nuove e qualitativamente consistenti per il miglioramento delle con-

izioni iniziali o per la soddisfazione/soluzione del bisogno/problema originario.

- Riproducibilità: possibilità di essere riprodotto in presenza di problemi analoghi a quelli che lo hanno originato.
- Trasferibilità: applicazione in luoghi e situazioni diversi da quelli in cui è stata realizzata.
- Sostenibilità: orientamento a fondarsi sulle risorse esistenti o la capacità di generare nuove risorse. La sostenibilità è connessa al *mainstreaming* e alla capacità di coinvolgimento delle risorse tecniche, culturali e umane di tutti i soggetti che partecipano al progetto.

Nei lavori svolti in riferimento alle buone prassi vengono evocati altri requisiti quali l'efficacia, l'impatto o il valore aggiunto prodotto dall'attuazione del progetto in termini di capacità di produrre cambiamenti.

Un altro documento di interesse è lo studio 'Le buone pratiche nel settore della politica regionale e gli ostacoli nell'utilizzo dei Fondi strutturali' della Direzione generale Politiche interne dell'Unione europea (aprile 2008).

Il contenuto dell'ultima riforma dei Fondi strutturali, nonché alcuni passaggi degli orientamenti strategici comunitari 2007–2013, con-

fermano che gli scambi di esperienze e di informazioni, sulle buone pratiche opportunamente standardizzate possono aprire la strada verso nuovi metodi di gestione delle politiche pubbliche migliorandone *governance* e qualità della spesa pubblica.

Il documento sostiene che una pratica di sviluppo territoriale dovrebbe essere "un'azione ripetuta nel tempo, ossia un processo destinato a diventare abituale, il cui scopo principale consiste nell'offerta di servizi intesi a soddisfare, in un determinato territorio, uno o più bisogni segnalati dalla collettività". In altri termini, una pratica può essere considerata buona nella misura in cui i servizi che la costituiscono sono generalmente riconosciuti e considerati soddisfacenti dai destinatari, in base alla risposta fornita alle esigenze di questi ultimi.

Nello Studio della DG Politiche interne dell'Unione risulta significativa l'affermazione che tra gli aspetti che rendono 'buona' una 'pratica' vi sia la soddisfazione dei destinatari del servizio.

È ovvio che se un servizio per essere efficace deve conoscere le esigenze del suo destinatario, lo è ancora di più per quella popolazione, estremamente variegata per caratteristiche e bisogni, rappresentata dalle persone con disabilità. A questo proposito, Marianna Lenarduzzi sostiene che:

«Una buona prassi nel sociale è un insieme di attività che diventano processo e hanno come bersaglio una o più persone [...]. La dimensione relazionale è una caratteristica delle buone prassi nel sociale, è opportuno porsi davanti al fenomeno pensando alle soluzioni, alle risorse e ai punti di forza senza dimenticare le criticità, per ricercare il soddisfacimento di tutti gli attori coinvolti [...]. La buona prassi per diventare modello deve assumere caratteri generali, trasferibili, replicabili, standardizzati, attraverso la valutazione. Inoltre un modello non può scindersi dal fenomeno sociale, e neanche dalle politiche sociali, dagli attori presenti sul territorio e dalle risorse disponibili.»¹

Per estensione il concetto è applicabile anche agli ambiti delle politiche attive del lavoro e formative e della riflessione sulla qualità dei servizi alla persona ha evidenziato che emergono aspetti legati alle modalità di erogazione del servizio e allo stile delle relazioni tra operatori e utenti che concorrono in modo determinante all'efficacia del servizio stesso.

Inoltre l'integrazione tra erogatori pubblici, privati *for profit* e di privato sociale appare la strada più consona a soddisfare i nuovi bisogni, che hanno un carattere sia relazionale che prestazionale e richiedono risposte che attivino le reti sociali. In questo senso, la situazione ottimale è quella in cui il servizio è promosso da un insieme di soggetti misti, pubblici, privati, di privato sociale, in *partnership*. È opportuno richiamare quanto afferma in proposito Boccacin:

«La prospettiva della *partnership* sociale si fonda in sintesi sull'attivazione di relazioni sociali nelle quali gli attori siano reciprocamente sussidiari in vista del perseguimento

Se un servizio per essere efficace deve conoscere le esigenze del suo destinatario, questo vale ancora di più per la popolazione, variegata per caratteristiche e bisogni, delle persone con disabilità

di un benessere comune.»

In conclusione, l'aver applicato il metodo dell'analisi relazionale allo studio delle buone pratiche ha consentito di ricostruire un quadro concettuale che recuperasse la più parte degli indicatori suggeriti nell'ambito della vasta produzione di linee guida per la realizzazione/valutazione delle buone pratiche e li inserisse coerentemente in un percorso dove la bontà dell'intervento si riconnette al welfare basato sull'integrazione di soggetti pubblici e privati.

IL SISTEMA DI RATING

Dalle indicazioni scaturite nelle analisi citate si è giunti alla definizione delle caratteristiche che dovrebbero contraddistinguere le buone pratiche riferite all'inserimento lavorativo:

- efficacia nel breve e medio periodo, capacità di accompagnare al benessere la persona con disabilità anche attraverso il lavoro;
- soddisfazione di utenti e famiglie;
- personalizzazione del servizio;
- integrazione delle azioni nella filiera formazione-lavoro e sociosanitaria, per un approccio capace di rispondere alla complessità dei bisogni delle persone con disabilità;
- standardizzazione dei processi in modo da rendere la pratica riproducibile e trasferibile ad altri contesti;
- sostenibilità degli interventi nel tempo in quanto realizzata da soggetti che garantiscono un equilibrio economico e finanziario.

Tali caratteristiche costituiscono la base per l'elaborazione degli indicatori del sistema di *rating*. Due precisazioni sono doverose rispetto ai concetti di efficacia e della customer satisfaction. L'inserimento stabile e duraturo della persona disabile al lavoro non pare essere un criterio significativo perché l'esperienza dimostra che il lavoro può non costituire la soluzione più efficace per le finalità dell'inclusione sociale, per questa ragione si è deciso di introdurre il concetto di benessere indipendentemente dall'esito del processo di inserimento lavorativo.

Per quanto riguarda il criterio della soddisfazione di utenti e famiglie si è scelto di inserirlo all'interno del criterio 'efficacia' per due motivi: perché la famiglia è un attore chiave della politica in favore dell'inclusione sociale della persona disabile e per l'importanza che il concetto di soddisfazione del beneficiario di un servizio ha assunto nei processi di accreditamento. Si ritiene però opportuno precisare che nell'inserimento lavorativo delle persone disabili gli interessi della famiglia potrebbero non coincidere con il benessere della persona disabile.

Per quanto riguarda la standardizzazione del processo di eccellenza, lo studio rileva un insieme di servizi finalizzati all'accoglienza, orientamento, formazione dell'utente che caratterizzano il processo di accompagnamento e inserimento lavorativo inseriti nella filiera della dote lavoro per persone con disabilità.²

La presenza o l'assenza di questi servizi nell'offerta delle agenzie si ritiene determini la qualità generale del servizio rivolto all'utenza. La *checklist* indicante presenza o assenza del

servizio è stata quindi considerata in indicatore logico. Le caratteristiche evidenziate hanno rappresentato la base per l'elaborazione degli indicatori del sistema di *rating*.

Inoltre si è ritenuto utile proporre come buone prassi iniziative sostenibili e realizzate da soggetti affidabili che dessero assicurazioni sulla modalità nella gestione operativa, sono quindi stati identificati indicatori capaci di misurare l'efficienza del soggetto attuatore, elemento importante in un'ottica di sostenibilità nel tempo delle iniziative e di affidabilità dei soggetti.

Dalle caratteristiche individuate per definire la buona pratica emergono dunque i criteri per l'elaborazione di 5 famiglie di indicatori di valutazione: efficacia, sostenibilità, personalizzazione del servizio, integrazione con altre filiere e standardizzazione dei processi.

Come detto, il criterio di efficacia misura la capacità di accompagnare al benessere della persona disabile anche attraverso il lavoro. Ciò significa che il *mix* di indicatori e i rapporti tra essi dovranno essere in grado di valutare la capacità delle strutture di condurre il processo fino all'inserimento lavorativo e la capacità delle strutture di operare per il benessere dell'individuo. È importante considerare i diversi approcci ai diversi gradi di complessità della disabilità e della gravità della menomazione per limitare la mancata presa in carico di persone che esprimono un bisogno maggiore di accompagnamento e di supporto, a "vantaggio" di chi ha maggiori facilità di inserimento lavorativo. Attualmente gli operatori sono incentivati a trattare soggetti più facilmente "occupabili", piuttosto che rischiare esiti non positivi facendosi carico di soggetti più difficilmente occupabili.

Altro indice chiave per misurare l'efficacia è il rapporto tra casi con esito positivo e numero totale di casi. Tale indice presuppone che esista un sistema di controllo del successo degli interventi. La differenza nell'efficacia delle strutture sta nella raffinatezza di tale sistema di controllo, che rende la struttura capace di monitorare la concordanza tra risultato finale del processo e benessere della persona. Se il sistema di controllo è in grado di contemplare all'interno degli esiti positivi non solo gli inserimenti lavorativi o i tirocini, ma anche il ritorno in famiglia, l'assistenza domiciliare, l'accompagnamento verso altri servizi, o altre possibili soluzioni, allora si assume che tale sistema di controllo sia più raffinato e dunque più efficace. In tal modo infatti il *management* della struttura non premia inserimenti forzati in un contesto di lavoro ma valuta positivamente anche altre possibili soluzioni. Un ulteriore indice fondamentale per l'efficacia è il tasso di abbandono, in quanto il processo che non conduce ad alcun esito o che si interrompe prematuramente è per definizione fallimentare.

L'indice di presa in carico delle segnalazioni risponde all'esigenza di misurare la capacità di essere presenti sul territorio e di rispondere al bisogno, che è criterio centrale per pensare a un sistema di welfare sussidiario. Tale indice tende a premiare le strutture che orientano la propria mission in direzione dell'apertura verso altri

Note

- 1 www.assistentsociali.org/servizio_sociale/buone_prassi_del_servizio_sociale.php
- 2 Si tratta di accoglienza; *counselling*; stesura del Piano di intervento personalizzato (PIP); percorsi formativi individuali e collettivi; verifica competenze acquisite nel tirocinio; supporto alla ricerca del lavoro; *tutoring* al pre-inserimento lavorativo; sostegno alla motivazione al lavoro; attivazione della rete degli operatori; individuazione postazioni lavorative; *tutoring* all'inserimento e al mantenimento del lavoro; informazione sulla normativa; consulenza alle aziende sulla gestione di casi problematici; consulenza sull'accessibilità al posto di lavoro.

Bibliografia

- Bernardoni A. (2008), "Caratteristiche, responsabilità e sistemi di accountability delle imprese cooperative sociali", in Bernardoni A. (ed), *Imprese cooperative sociali*, Maggioli, Rimini.
- Bevilacqua S. (2009), "Inserimento di persone svantaggiate: scenari di interventi possibili". *Professionalità* n° 104.
- Bevilacqua S., Valenti G. (2008), "L'inserimento lavorativo nella cooperazione sociali trentina". *Professionalità* n° 101.
- Bevilacqua S., Cordara P., De Santis D., Viola D. (2010), "I portatori di interesse nelle politiche in favore delle persone con disabilità: il caso Lombardia". *Professionalità* n° 109.
- Borzaga C., Fiorentini G., Matacena A. (ed) (1996), *Non profit e sistemi di welfare. Il contributo dell'analisi economica*, NIS, Roma.
- Cerlini S. (2008), "L'evoluzione del non profit e la sfida dell'efficienza", in Ragazzi E. (ed), *Perché nessuno si perda*, Guerini e Associati, Milano.
- CNDCEC, Commissione Aziende non profit (2007), *Codice unico delle azioni non profit 2007*, Egea, Milano.
- Donati P. (2004), *Introduzione alla sociologia relazionale*, Franco Angeli, Milano
- Folgheraiter F. (1998), *Teoria e metodologia del servizio sociale*, Franco Angeli, Milano
- Quinto D. (a cura di) (2006), *Il progetto mantenimento mirato - permanenza di donne e uomini con disabilità in azienda* ANFFAS Milano Onlus
- Quinto D., (a cura di) (2007), *L'esperienza Invisibile, Tracce di lavoro nei percorsi triennali sperimentali per studenti con disabilità*, Provincia di Milano
- Ragazzi E., Cerlini S. (2009), *Un modello di agenzia sociale per un intervento socio-sanitario integrato contro la povertà*, Quaderni del Ceris, Torino.
- Rovati G. (ed), *Le dimensioni della povertà*, Carocci, Milano.

sistemi, piuttosto che le strutture orientate a soddisfare le esigenze di gruppi, ad esempio gli associati. Anche se si ritiene che tali strutture rappresentino una ricchezza imprescindibile per il sistema, ugualmente la logica dotale premia di per se stessa le realtà in grado di organizzare la domanda, escludendole dall'auspicato processo di miglioramento del servizio in una logica di concorrenza.

- Indice di pertinenza = $n. \text{ casi difficili} / n. \text{ totale dei casi in carico (anno } t)$;
- Indice di successo (interno) delle prese in carico = $n. \text{ casi con esito positivo alla fine dell'anno } t / n. \text{ totale dei casi in carico (anno } t)$;
- Indice di abbandono = $n. \text{ utenti che abbandonano il servizio nell'anno } t \text{ (senza passaggio ad altro servizio)} / n. \text{ totale utenti in carico al servizio nell'anno } t$;
- Indice di presa in carico delle segnalazioni = $n. \text{ casi segnalati nell'anno } t / n. \text{ casi presi in carico nell'anno } t$;
- Indice di soddisfazione utenti/famiglie = $n. \text{ utenti/famiglie soddisfatti del servizio} / n. \text{ totale utenti}$.

Gli indicatori di efficienza e di sostenibilità come il costo per utente inserito al lavoro non sono particolarmente significativi perché possono generare effetti negativi, disinvestendo ad esempio sulla complessità dei servizi alla persona con disabilità e quindi compromettendo la qualità; oppure anche focalizzando l'attenzione sull'inserimento lavorativo perdendo la specificità del processo e l'obiettivo del benessere della persona. L'approccio utilizzato intende l'efficienza piuttosto come la capacità di generare le risorse utili per garantire un servizio efficace nel medio e lungo periodo in una logica di sostenibilità. Dunque non è tanto in indicatori e indici riferiti al singolo intervento che deve concentrarsi l'analisi, quanto invece sulla corretta gestione delle risorse complessive, capace di garantire l'equilibrio economico e finanziario. Infatti importa molto più verificare la sostenibilità nel tempo dei soggetti che erogano servizi e non la capacità di remunerare l'investimento nell'erogazione dei servizi. Non si intende dunque premiare gli organismi capaci di generare utilità, quanto piuttosto premiare l'efficacia di gestione. Il sistema di *rating* deve dunque essere in grado di premiare le organizzazioni capaci di gestire con efficienza le loro risorse effettuando un accurato controllo di gestione, un'attenta gestione delle risorse umane, nonché un'accorta e flessibile amministrazione e organizzazione delle proprie strutture. L'elemento chiave da monitorare è dunque l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale. In particolare per l'equilibrio economico sarebbe più significativa un'analisi storica a partire dall'introduzione della dote piuttosto che il valore statico nell'anno di esercizio. Tale analisi è ovviamente prematura e potrebbe essere oggetto di ricerche ulteriori. D'altra parte il cambio di paradigma portato dal sistema dotale equipara le organizzazioni che operano con la dote a organizzazioni che offrono servizi sul mercato. Le ragioni per un destinatario finale degli interventi per scegliere un soggetto piuttosto che un altro passa attraverso

variabili legate alla fiducia, ma anche alla vicinanza geografica e in misura minore alla qualità del servizio, a causa dell'asimmetria informativa tipica dei servizi alla persona. Dunque le iniziative di comunicazione non sono paragonabili a iniziative di pubblicità, quanto invece più vicine alla logica delle campagne di raccolta fondi, o alla promozione di approcci di *accountability* presenti ad esempio nell'adozione di strumenti di rendicontazione sociale e in meccanismi di coinvolgimento degli *stakeholder*. Ovviamente tali attività non possono essere incluse nelle attività istituzionali dell'organizzazione, le attività cioè direttamente collegate al raggiungimento della missione. Confortati dall'approccio della raccomandazione n.10 del Codice unico delle Aziende non profit del Consiglio nazionale Dottori commercialisti si definiscono dunque 3 macroaree di attività tipiche delle organizzazioni accreditate per i servizi al Lavoro della Regione Lombardia e che dunque sono inserite all'interno del sistema Dote: attività istituzionale, di comunicazione, promozione e *accountability*, ivi comprese le campagne di raccolta fondi, di supporto

In questo modo è possibile costruire indicatori che partendo dalla contabilità analitica siano capaci di misurare l'efficacia nella gestione. Si ritiene che la crescita nel tempo degli oneri connessi all'attività istituzionale e all'attività di comunicazione e promozione, rispetto all'attività di supporto sia significativamente correlato all'efficacia della gestione. Si assume inoltre che l'attività di comunicazione e promozione sia efficace quando capace di generare proventi tali da coprire i costi di gestione. È anche importante segnalare che tali indicatori hanno natura dinamica e possono monitorare il miglioramento dell'efficacia di gestione negli anni. In particolare è significativo per l'indicatore di efficienza dell'attività di comunicazione non tanto il valore assoluto del rapporto, quanto invece la capacità di far crescere i proventi nel tempo per ogni euro investito. Data la recente introduzione del sistema dotale e il fatto che pochissime strutture si sono organizzate per gestire internamente attività di promozione e comunicazione si ritiene che anche questo indice sia ad oggi prematuro. Un ultimo indice significativo è lo scostamento dai preventivi. Tale indice è indicativo delle competenze manageriali della struttura dunque della corretta gestione. In tale indice è possibile inserire il concetto di efficienza, cioè la capacità della struttura di ottimizzare le risorse nel pieno raggiungimento degli obiettivi. La logica del sistema dotale prevede infatti che non venga premiata la capacità di spesa ma la capacità di offrire servizi di qualità e *appealing* in una logica di attenzione ai costi ed eliminazione degli sprechi.

- Indice di equilibrio economico = $\text{Totale oneri nell'anno } t / \text{Totale proventi anno } t$;
- Indice di solidità finanziaria = $\text{Totali oneri finanziari nell'anno } t / \text{Totale proventi nell'anno } t$;
- Indice del costo delle attività di supporto = $\text{Totali oneri di supporto nell'anno } t / \text{Totale oneri di gestione nell'anno } t$;
- Scostamento dai preventivi = Costo effettivo

nell'anno t / Costo preventivato per l'anno. Per quanto riguarda la personalizzazione del servizio si assume un indicatore numerico e un indicatore logico. Per quanto riguarda il primo si assume che meno persone siano in carico di uno stesso operatore più tale operatore possa dedicargli attenzione ed energia.

- Casi in carico per operatore = n. casi in carico / n. operatori.

Per quanto riguarda l'indicatore logico, è descritto dalla *checklist* elencata nella nota 2; presenza o assenza del servizio costituiscono elementi di valutazione.

I modelli di integrazione delle diverse filiere di servizi, in particolare per l'area istruzione formazione e lavoro e l'area sociosanitaria, ivi compresa l'assistenza alimentare e abitativa, sono essenzialmente due: un modello integrato e un modello a rete. Il modello integrato assume al proprio interno professionalità e competenze atte a rispondere ai bisogni complessi della persona, il modello a rete, come l'agenzia di mediazione sociale, si caratterizza per essere nodo di un sistema complesso di servizi che interagiscono in maniera coordinata per rispondere ai bisogni della persona. Se non è possibile escludere il modello integrato dalle possibili buone prassi, l'analisi pregressa conduce a privilegiare indicatori orientati a premiare un modello a rete. La soluzione identificata è contemplare nella costruzione del valore del criterio anche un indicatore (indice della specificità degli operatori), coerente al modello integrato. Ugualmente appare significativa la capacità, in entrambi i modelli, di trasferire le segnalazioni a cui la struttura non si ritiene in grado di dare risposta soddisfacente. Il trasferimento delle segnalazioni infatti è significativo per la costruzione di una rete di relazioni con altri soggetti che possano permettere di dare comunque una risposta alla persona. Oltre alla presa in carico e al trasferimento della segnalazione infatti sono possibili il rifiuto o la non risposta. È importante valutare se l'operatore offre la possibilità di approcciare e dare soluzioni alle diverse dimensioni che impattano sulla difficoltà dell'inserimento lavorativo: sistema casa, salute, trasporti.

- Indice dei casi gestiti in collaborazione con la rete dei soggetti istituzionali = n. casi in carico gestiti con altri soggetti istituzionali nell'anno t / n. totale dei casi in carico nell'anno t;
- Indicatore di approccio olistico ai bisogni = n. di bisogni a cui l'operatore è capace di dare risposta;
- Indice di specificità degli operatori = n. professionalità specializzate nell'anno t / n. degli operatori in servizio nell'anno t;
- Indice di trasferimento delle segnalazioni = n. casi segnalati e inviati ad altro servizio nell'anno t / n. casi segnalati t.

La *checklist* proposta per analizzare il livello di standardizzazione del servizio fa tesoro di due azioni di sistema sviluppate per la Regione Lombardia: Mappabilità e Punto ICS³ che hanno sviluppato la definizione di indicatori logici trasversali a diversi criteri per misurare i criteri "Personalizzazione del servizio" e "Qualità,

completezza e standardizzazione dei processi". In particolare la *checklist* proposta intende verificare la presenza/assenza di 19 servizi, di due forme di valutazione (raggiungimento obiettivi e monitoraggio) e di altrettante forme di tracciabilità (cartacea ed informatica relativa all'utente in carico).⁴

È opportuno notare come il criterio "Informazioni e consulenze alle aziende" riguardi attività particolarmente rilevanti per la qualità degli interventi: interventi informativi per le aziende relativi ad azioni formative rivolte ai lavoratori disabili; consulenza sulla gestione di casi problematici presenti in azienda attraverso i servizi dell'Area Sociale; consulenza sulle soluzioni architettoniche di accessibilità del posto di lavoro.

Le persone con disabilità accedono ai servizi al termine di percorsi di inclusione scolastica, riabilitazione e formazione avendo già avuto opportunità di conoscenza e sviluppo delle proprie competenze, almeno di carattere generale. Se da un lato è corretto pensare di lavorare ulteriormente con la persona per migliorare complessivamente l'approccio al lavoro è altrettanto evidente quanto sia necessario destinare risorse e competenze per fare in modo che l'ambiente lavorativo sia in grado di includerlo, valorizzando le capacità produttive. Il rischio altrimenti è di indurre ulteriormente una "selezione" dell'utenza privilegiando quella che ha maggiori probabilità di inserimento lavorativo senza interventi specifici sulle aziende e le imprese.

È possibile facilmente pesare i singoli criteri e all'interno di ogni criterio i singoli indici. L'integrazione delle filiere è ad oggi ancora un elemento di frontiera che si ritiene utile premiare. Similmente la personalizzazione del servizio, se è dimostrato essere elemento cruciale per la qualità complessiva, dovrebbe essere positivamente correlato all'efficacia. In mancanza di studio chiari e univoci in proposito si mantiene il criterio. Gli indici numerici assumono valore continuo, e il punteggio per ogni indice viene assegnato secondo il metodo dei percentili.

CONCLUSIONI

L'articolo intendeva ragionare sulla possibilità di introdurre indicatori che potessero consentire una valutazione degli operatori accreditati per l'erogazione di servizi per l'inserimento e il mantenimento del posto di lavoro delle persone con disabilità in Lombardia, valutandone efficacia nell'erogazione e gestione dei servizi e capacità di assicurare la sostenibilità dei servizi proposti. Il modello proposto è un primo passo che andrà sicuramente perfezionato e integrato ma riteniamo possa costituire un primo contributo nella direzione del confronto con concetti che sempre di più assumono importanza nella gestione del welfare. Infatti efficacia di gestione ed efficienza della spesa sono destinati nel prossimo futuro a diventare parametri di riferimento obbligatori per i *policy maker* delle amministrazioni che intendono salvaguardare l'erogazione di servizi che garantiscono il diritto al lavoro e all'inclusione sociale delle persone con disabilità. ▢

Note

- 3 Tra il 2007 e il 2008 Regione Lombardia ha promosso progetti propeudutici ai temi successivamente sviluppati con il Laboratorio Buone Prassi: Mappabilità ha mappato le azioni di orientamento/ accompagnamento al lavoro rivolte a soggetti disabili sul territorio locale; Punto ICS ha modellizzato lo sviluppo e la realizzazione di un sistema integrato di politiche del lavoro, sociali e formative a favore di categorie deboli.
- 4 La *checklist* considera: conoscenza/ valutazione dell'utente, colloquio individuale, bilancio di competenze, definizione progetto individuale, formazione individuale, collettiva, stage, tirocini formativi e di orientamento, ricerca attiva del lavoro, scouting aziendale, individuazione postazione lavorativa, tutoring inserimento, convenzione, monitoraggio inserimento, riorientamento/segnalazione ad altri percorsi in caso di insuccesso, valutazione del percorso, verifiche periodiche, informazione/consulenza a utenti, informazioni/consulenze alle aziende, tracciabilità del caso.