



1.1 L'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza: modalità istitutive ed obiettivi

L'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza¹ – sezione dell'Osservatorio regionale istituito all'art. 7, comma 1 della legge regionale 28 luglio 2008, n. 14, “Norme in materia di politiche per le giovani generazioni” – agisce dal 2002 attraverso un gruppo di lavoro interno al Servizio Politiche familiari, infanzia e adolescenza, presso l'Assessorato alla Promozione delle politiche sociali e di quelle educative per l'infanzia e l'adolescenza, Politiche per l'immigrazione, Sviluppo del volontariato, dell'associazionismo e del terzo settore.

Obiettivo dell'Osservatorio è restituire un quadro aggiornato su condizione e bisogni dei bambini e dei ragazzi dell'Emilia-Romagna e sui servizi loro dedicati, mediante l'analisi e l'elaborazione unitaria dei dati disponibili sull'infanzia e l'adolescenza afferenti ai diversi *ambiti della crescita* e prodotti direttamente o da altri soggetti con affini competenze istituzionali, interessi socio-culturali o di ricerca.

Le sue attività, a partire dalla gestione di diversi sistemi informativi specializzati sull'infanzia e l'adolescenza, sono finalizzate alla produzione e alla divulgazione di materiali di documentazione, tra cui monografie di approfondimento, collane di testi su tematiche del Servizio politiche familiari, ricerche ed indagini sullo stato dei servizi dedicati ai minori. Sulle diverse aree che connotano la crescita di bambini e ragazzi ed il sostegno alle loro famiglie è pubblicato periodicamente un Rapporto. L'Osservatorio promuove inoltre, con il Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza, l'organizzazione e la pubblicizzazione di seminari, percorsi formativi, campagne di sensibilizzazione e giornate di studio.

L'Osservatorio collabora con gli altri settori della struttura regionale che si occupano di infanzia e adolescenza e rivolge il proprio lavoro agli operatori di Enti locali, Istituzioni e soggetti del Terzo settore, al mondo dell'Università e Ricerca, al fine di favorire una conoscenza diffusa dell'infanzia e dell'adolescenza ed una consapevolezza comune sui servizi, le opportunità ed i bisogni presenti nel territorio dell'Emilia-Romagna.

L'Osservatorio fornisce alla Giunta Regionale, al Coordinamento regionale per l'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (di cui all'art. 22, L.R. n. 14/08), alla Commissione di coordinamento delle attività dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia e dei Servizi sociali degli Enti locali (di cui all'art. 29, L.R. n. 14/08), gli elementi necessari per pianificare e programmare gli interventi per l'infanzia e l'adolescenza e la propria attività istituzionale.

¹ www.regione.emilia-romagna.it/infanzia.



1.1.1 Ambiti operativi

Gli ambiti operativi dell'Osservatorio sono sei e definiscono aree di indagini qualificanti la vita dei bambini, dei ragazzi, delle loro famiglie.

- **Generale** – si occupa degli aspetti demografici relativi a bambini, ragazzi e famiglie in relazione alla struttura dell'intera popolazione regionale. Presenta i dati dei Centri per le famiglie.
- **Istruzione e formazione** – raccoglie ed analizza i dati dei servizi educativi per la prima infanzia (nidi d'infanzia, servizi integrativi e sperimentali, nidi nei luoghi di lavoro), contestualizzando quelli delle scuole di ogni ordine e grado e della formazione professionale.
- **Sociale** – studia la condizione dei bambini e dei ragazzi in carico ai servizi sociali, le aree di disagio dell'infanzia e dell'adolescenza, le problematiche delle famiglie, dei minori con disabilità, i dati sui ragazzi denunciati e condannati e delle istituzioni e dei servizi per ragazzi imputati di reato.
- **Tutela** – costruisce il quadro delle risorse di accoglienza per bambini e ragazzi fuori dalle famiglie, dell'affidamento familiare, delle adozioni e delle strutture per minori del territorio regionale.
- **Salute** – esamina informazioni e dati sulla condizione di salute ed i servizi per la salute di infanzia, adolescenza e famiglie.
- **Opportunità** – ricomponi il quadro delle diverse offerte relative all'educazione, alla socializzazione ed alla promozione dei diritti di cittadinanza di bambini e ragazzi, con riferimenti diretti all'ambito extrascolastico, al tempo libero e alle progettualità di Enti locali e Terzo settore in materia di sport, cultura, spettacolo, educazione ambientale e alimentare.

Ogni ambito approfondisce sia l'aspetto della *condizione* dei bambini e dei ragazzi che quello delle *risorse* e cioè il sistema di servizi e di opportunità presenti sul territorio regionale. Al primo aspetto corrisponde la rilevazione dei bisogni specifici di bambini, ragazzi e famiglie, con l'indicazione delle maggiori problematiche rilevate, anche attraverso indagini qualitative. Al secondo afferiscono sia il complesso dei servizi 'strutturati' del territorio per l'infanzia e l'adolescenza (sociali, educativi, formativi, sanitari, culturali, assistenziali, sportivi, ecc.), che le altre risorse presenti, quali le opportunità offerte dal terzo settore e da strutture pubbliche non esclusivamente impegnate con questa fascia di età.

Attraverso queste funzioni il lavoro dell'Osservatorio concorre alla creazione di un sistema di indicatori sociali sull'infanzia e sull'adolescenza. Gli ambiti operativi ne determinano l'organizzazione e l'operatività.



Box - Articolo 7, legge regionale 28 luglio 2008, n. 14, "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni"²

Art. 7

Osservatorio regionale per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani

1. È istituito l'osservatorio regionale per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani al fine di fornire un impianto certo e coordinato di conoscenze sulla reale condizione delle nuove generazioni in Emilia-Romagna, che assume anche le competenze dell'osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza.

2. L'osservatorio si articola in due sezioni dedicate, rispettivamente, all'infanzia e all'adolescenza, in ottemperanza alle disposizioni della legge 23 dicembre 1997, n. 451 (Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia) e del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103 (Regolamento recante riordino dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia, a norma dell'articolo 29 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 agosto 2006, n. 248), e ai giovani. Ciascuna sezione è coordinata dall'assessorato di riferimento.

3. Ai lavori dell'osservatorio concorrono tutti gli assessorati, le agenzie e gli istituti regionali che, a qualsiasi titolo, si occupano di infanzia, di adolescenza, di famiglie e di giovani, nonché gli enti territoriali, le amministrazioni dello Stato e, previo accordo, le magistrature minorili.

4. L'osservatorio svolge i seguenti compiti:

- a) raccolta, analisi e restituzione dei flussi informativi su infanzia, adolescenza e giovani provenienti da soggetti istituzionali e dal terzo settore;
- b) realizzazione di mappe aggiornate dei servizi pubblici e privati e delle risorse destinate all'infanzia, all'adolescenza e ai giovani;
- c) promozione di indagini e ricerche su ambiti o su problematiche specifiche che riguardano la condizione di vita e i diritti delle giovani generazioni;
- d) predisposizione di relazioni periodiche sulla condizione dell'infanzia, dell'adolescenza e dei giovani in Emilia-Romagna e sull'attuazione dei relativi diritti;
- e) produzione di rapporti e pubblicazioni volti alla restituzione dei dati, anche attraverso azioni di comunicazione e divulgazione.

5. La Regione individua forme di coordinamento e d'integrazione dell'osservatorio con gli altri osservatori e organismi di monitoraggio previsti dalla legislazione vigente; promuove, per le finalità indicate al comma 1, la collaborazione e lo scambio d'informazioni con soggetti privati; d'intesa con le province, sono specificati e articolati i compiti e gli obiettivi della sezione giovani.

² A completamento della descrizione delle attività dell'Osservatorio, si pubblica l'articolo



1.2 I sistemi informativi specializzati sull'infanzia e l'adolescenza

Il sistema di monitoraggio sull'infanzia e all'adolescenza si fonda su una lettura coordinata di diversi sistemi informativi, alcuni allocati direttamente presso l'Osservatorio regionale, altri in carico alla Direzione Generale Sanità e Politiche Sociali o ad altre strutture regionali. A questa organizzazione corrispondono le necessità di integrazione e coordinamento ricordate nei commi 3 e 5 dell'art. 7 della L.R. n. 14/08.

1.2.1 I sistemi informativi specializzati gestiti dall'Osservatorio

1.2.1.1 Il sistema informativo regionale SISAM su bambini, ragazzi e nuclei familiari seguiti dai servizi sociali territoriali

Premessa

Sisam è la recente versione web del sistema informativo *Sisa minori*³, il software gestionale, promosso dalla Regione Emilia-Romagna, che rileva i dati relativi ai bambini ed ai ragazzi assistiti dai servizi socio-territoriali, ai loro nuclei familiari, agli interventi ed agli eventuali provvedimenti giudiziari di cui sono destinatari, alle risorse attivate (umane ed economiche), nonché ai nuclei familiari disponibili all'affidamento o all'adozione⁴.

Ad oggi, aderisce a *Sisam* la quasi totalità dei servizi territoriali deputati alla tutela dei minori (oltre il 95% allo 01/01/2008)⁵ ed esso si riferisce a circa

della legge regionale n. 14/2008 ad esso espressamente dedicato. Altre funzioni – per la parte relativa ad infanzia e adolescenza – sono riportate all'art. 5 comma 1, punto e); all'art. 6, comma 1, punto f); all'art. 22, comma 4; all'art. 29 comma 2 e all'art. 46 comma 1. Per queste si rimanda alla versione integrale del provvedimento, all'allegato 2 di questo testo.

³ Cfr. deliberazione di Giunta regionale n. 2863/98, *Programma per la costruzione di un sistema informativo regionale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Emilia-Romagna*.

⁴ *Sisa minori* è stato descritto in Regione Emilia-Romagna, *Crescere in Emilia-Romagna. Primo rapporto sui servizi e sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza*, Azzano San Paolo (BG), Edizioni Junior, 2005, p. 14, pp. 130 e segg.

⁵ I servizi che non aderiscono a SISAM sono tenuti, in base alla circolare n. 6 del Direttore generale sanità e politiche sociali (Prot. pg 2008/191819 del 07/08/2008), ad inviare annualmente tutti i dati gestiti da SISAM, tramite un tracciato record, per integrare il database regionale.



l'85% della popolazione minorile residente; la restante parte è, comunque, monitorata attraverso dati provenienti da altre fonti territoriali.

Sisam si colloca all'interno del sistema informativo regionale, quale banca dati, con gli obiettivi di fornire gli elementi necessari per l'esercizio delle funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e monitoraggio del settore minori e di alimentare, contestualmente, con dati omogenei, il sistema informativo dei vari livelli istituzionali: comunale, di zona, provinciale, regionale e nazionale.

In relazione al primo obiettivo, il Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza della Regione Emilia-Romagna, già a partire dall'anno 2000, ha iniziato ad analizzare la condizione dei bambini e dei ragazzi assistiti dai servizi territoriali, tramite una rilevazione annuale⁶, poi condotta attraverso *Sisa minori*. Le unità di rilevazione sono i servizi sociali⁷ della regione.

Il flusso dei dati *Sisam*, integrato da quello proveniente dai servizi non aderenti, alimenta la banca dati dell'Osservatorio regionale infanzia e adolescenza⁸, che se ne avvale non solo per l'approfondimento degli aspetti della condizione dei bambini e degli adolescenti, ritenuti più rilevanti in ambito territoriale, ma anche per la costruzione di quella «base conoscitiva ai fini dell'analisi dei bisogni e della conoscenza dell'esistente»⁹, auspicata dai Piani nazionali e dagli atti attuativi regionali, per un'efficace programmazione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali¹⁰. L'importanza dell'utilizzo dei sistemi informativi per l'analisi dei bisogni e delle risorse/offerte del territorio, tema in passato spesso trascurato nel dibattito delle politiche sociali, è sviluppato anche in letteratura¹¹ e sostenuto da studi sociologici. Oggi si stanno superando le resistenze, in generale ascrivibili all'idea del sociale come ambito difficilmente «misurabile» ed all'assenza di un linguaggio condiviso a livello nazionale, presente invece in ambito sanitario¹². A sostegno di questo orientamento, la Regio-

⁶ Cfr. su questo la documentazione di cui alla nota 4.

⁷ Corrispondenti ai Comuni, singoli o organizzati in diverse forme istituzionali (Consorzio, Comunità montana, Associazione di Comuni, Unione di Comuni...) oppure ai distretti socio-sanitari, nel caso in cui i Comuni abbiano delegato alla Ausl le funzioni di assistenza sociale in materia di minori.

⁸ L. n. 451/1997 e successive modifiche, L.R. n. 2/2003, deliberazione di Giunta regionale n. 846/2007.

⁹ Deliberazione di Giunta regionale n. 329/2002, *Linee guida per la predisposizione e l'approvazione dei Piani di zona (2002-2003)*, p. 15.

¹⁰ Cfr. L. n. 328/2000 e L.R. n. 2/2003.

¹¹ Cfr. Luigi Mauri (a cura di), *Il sistema informativo sociale. Una risorsa per le politiche pubbliche di welfare*, Roma, Carocci Faber, 2007, p. 15 e segg.

¹² Solo in questi ultimi anni si sta elaborando, a livello nazionale, un *nomenclatore*, un



ne Emilia-Romagna ha investito su *Sisa minori*, ora *Sisam*, sia dal punto di vista finanziario che organizzativi, ha messo a disposizione dei servizi aderenti una serie di risorse e strumenti e, recentemente, ha lavorato alla revisione del software, in funzione della sua evoluzione in versione web, conciliando le istanze di adeguamento del patrimonio informativo alle richieste provenienti dai diversi livelli istituzionali e quelle di semplificazione della funzionalità avanzate dai servizi utenti.

Caratteristiche e potenzialità della nuova versione web

Il sistema informativo *Sisa minori*, nella sua prima versione¹³, è stato reso disponibile dalla Regione Emilia-Romagna, a tutti gli Enti locali che hanno aderito al relativo progetto regionale, a partire dalla fine dell'anno 2000¹⁴.

Nel mese di febbraio 2007 la Regione ha messo a disposizione dei servizi sociali la versione rinnovata – *Sisam* – funzionante in ambiente web, a conclusione di un impegnativo e delicato lavoro di progettazione e analisi del nuovo impianto e di “migrazione” di tutti i dati, già presenti nei singoli database delle postazioni locali, nell'unico archivio informatico, installato sui server della Regione.

Mentre, dal punto di vista dell'architettura, *Sisam* è un prodotto completamente rinnovato ed evoluto rispetto alla versione precedente, per quanto riguarda le modifiche di tipo informativo la nuova versione di *Sisam* non ha stravolto l'impianto basilare di applicativo destinato alla gestione informatica della cartella del bambino o adolescente e delle indagini psico-sociali delle coppie aspiranti all'affidamento familiare e all'adozione.

L'aggiornamento informatico è stato colto come occasione per rendere più coerenti alcuni passaggi informativi¹⁵, per stralciare parti della cartella troppo

glossario per l'area sociale, base condivisa da tutte le Regioni e le Province autonome, grazie al lavoro del *Cisis* (Centro interregionale per i sistemi informativi, geografici e statistici).

¹³ *Sisam* è stato originariamente sviluppato in visual basic, con data-base access, in una versione di rete locale in ambiente client-server.

¹⁴ Nella fase iniziale hanno aderito a *Sisa minori* tutti i servizi sociali delle province di Piacenza, Reggio Emilia, Ferrara, Forlì-Cesena e Ravenna; un servizio su cinque della provincia di Parma (ma non il capoluogo), cinque servizi su otto in provincia di Modena (ma non il capoluogo) e tutti i servizi della provincia di Bologna, tranne quelli di Bologna città e Imola. L'azienda Usl di Rimini, ente delegato per la tutela minori sul territorio provinciale, non ha mai aderito al sistema informativo regionale. In sostanza il sistema informativo *Sisa minori* copriva in termini di popolazione minorile residente, circa il 75% del totale regionale.

¹⁵ Ci si riferisce in particolare alle modifiche introdotte rispetto al legame tra segnalazione del minore (ora obbligatoria) e sua eventuale presa in carico, e, per quanto riguarda le istruttorie di coppie aspiranti all'affidamento e all'adozione, alla differenziazione tra richiesta e indagine psico-sociale.



pesanti e non utilizzate, e per arricchirne altre lacunose rispetto al fabbisogno informativo dei diversi livelli di utilizzo (servizio sociale territoriale, zonale, regionale e nazionale)¹⁶.

Le informazioni che *Sisam* gestisce nella versione attuale riguardano¹⁷:

- *segnalazione/primo invio del minore al servizio sociale* (soggetto inviante o presentazione spontanea del minore o della famiglia, motivazione...);
- *presa in carico* del minore, con la possibilità di registrare al suo interno informazioni socio-anagrafiche, di tipo sanitario (in particolare per eventuali disabilità), sul tipo di problematica (disagio economico, relazionale, per violenze subite...), specifiche in caso di bambino o ragazzo che ha subito violenze, relative all'apertura e chiusura della cartella (motivazioni della dimissione), oltre all'indicazione dell'operatore referente del caso;
- *nucleo familiare*: registrazione dell'anagrafica di tutti i soggetti conviventi e significativi per il bambino o ragazzo, oltre ad informazioni su alcune caratteristiche del nucleo (come la monogenitorialità);
- *interventi erogati*: la presa in carico è concepita come un "contenitore" dei diversi interventi/progetti che il servizio sociale fornisce o attiva su quel bambino o ragazzo (interventi economici, di allontanamento dalla famiglia tramite affidamento o inserimento in comunità, interventi educativi, rapporti con la Magistratura, ecc.); ogni intervento può essere dettagliato attraverso molte informazioni (operatore referente, motivazione della chiusura, documenti di pertinenza...);
- *provvedimenti dell'autorità giudiziaria* (data, tipologia, soggetto emanante) che riguardano il minore;
- *coppie/singoli aspiranti all'affido e all'adozione*: registrazione delle informazioni riguardanti le diverse fasi, che vanno dalla richiesta di informazioni alla conclusione, e con quale esito, dell'indagine psico-sociale. Questa parte di *Sisam* permette di dare vita a sua volta alla banca dati regionale delle coppie/singoli disponibili per l'affido e l'adozione, da cui attingere per effettuare l'abbinamento tra bambino o ragazzo e coppia/singolo.

Dal lato delle *risorse disponibili* l'applicativo permette la registrazione degli operatori, delle équipe e delle strutture preposte all'accoglienza di bambini e

¹⁶ In particolare ci si riferisce all'introduzione di una nuova scheda che permette di trattare i dati significativi in caso di minore che ha subito violenze, e alla nuova possibilità di registrare tutti i dati relativi ai documenti/relazioni in entrata e uscita, che rende *Sisam* un applicativo sostitutivo di un vero e proprio sistema di protocollazione dei documenti (come attualmente avviene presso il Comune di Bologna).

¹⁷ Si tratta di una descrizione sintetica, per quanto esaustiva, del patrimonio informativo gestito da *Sisam*.



adolescenti, in quest'ultimo caso in piena integrazione con la banca dati SIPS dei presidi presenti sul territorio regionale, illustrata in seguito¹⁸.

Per quanto riguarda le novità derivate dalla nuova architettura, trattandosi di un'applicazione funzionante in ambiente web, il software è ora raggiungibile attraverso una connessione alla rete Internet da ogni operatore appartenente ad un Ente aderente, purché abilitato all'uso, sulla base delle procedure regionali di assegnazione dei ruoli di accesso.

La nuova architettura adottata ha permesso di centralizzare la gestione di tutti gli aspetti di tipo informatico, come l'installazione di aggiornamenti migliorativi o correttivi all'applicativo, la manutenzione del database e la risoluzione dei problemi di tipo tecnico in cui un software complesso come *Sisam* può incorrere. In questo modo gli operatori dei servizi sociali sono stati finalmente sollevati dalla gestione di aspetti informatici rispetto ai quali non possedevano adeguata preparazione.

Il nuovo sistema presenta inoltre la flessibilità necessaria a rendere agevole l'ingresso di nuovi Enti e l'adattamento in caso di trasformazioni organizzative, come accorpamento o frazionamento di enti e/o di competenze.

In un periodo caratterizzato da frequenti e importanti modifiche sul piano dell'organizzazione dei servizi sociali (ritiro e/o riorganizzazione delle deleghe da parte degli Enti locali, creazione di organismi associati e/o trasformazione in Asp), la flessibilità appena descritta si è rivelata preziosa al fine di evitare spese e analisi aggiuntive da parte della Regione o dell'Ente locale, per l'adeguamento¹⁹.

La qualità descritta va letta anche in senso contrario, in quanto è lasciata la possibilità all'Ente locale di "uscire" dal sistema regionale, installando l'applicativo presso le proprie strutture, e migrando tutti i dati di propria competenza in un database locale e autonomo, omogeneo e integrato rispetto al prodotto regionale²⁰.

¹⁸ In caso di inserimento di un minore in una struttura regionale è obbligatoria l'indicazione esatta del presidio "utilizzato". L'operatore che registra l'intervento ha la possibilità di attingere dall'elenco dei presidi socio-assistenziali per minori, multiutenza e altri settori (se necessario) di Sips. Per quanto riguarda le strutture più recenti è *Sisam*, grazie alle segnalazioni in tempo reale provenienti dagli operatori del territorio, che alimenta l'archivio Sips.

¹⁹ Le informazioni necessarie alla registrazione delle modifiche di tipo organizzativo (ingresso di nuovi Enti, riorganizzazione territoriale, frammentazione delle funzioni all'interno di un territorio...), si trovano infatti in tabelle facilmente modificabili, per cui vengono trattate direttamente dai funzionari regionali preposti senza che debbano intervenire modifiche di tipo informatico all'applicativo.

²⁰ Dal punto di vista delle licenze per il diritto d'autore il sistema informativo *Sisam* è di proprietà della Regione Emilia-Romagna e della società informatica che lo ha realizzato. In base agli accordi inseriti nel contratto di realizzazione la Regione lo distribuisce gratuitamente a tutti gli Enti locali del suo territorio che ne fanno richiesta. La società realizzatrice può invece commercializzarlo liberamente sulla restante parte del territorio nazionale.



Ancora al fine di garantire all'Ente locale la disponibilità reale dei dati, per utilizzarli ad esempio all'interno di un sistema di *datawarehouse* locale, l'applicativo è fornito di una funzione di *export* che permette lo scarico sulle proprie macchine di tutti i dati immessi nell'archivio regionale che siano di propria competenza.

Parallelamente l'applicativo è infine provvisto di una funzione detta di *import*, che permetterà il caricamento nel database regionale delle parti di archivio corrispondenti ad eventuali Enti che decidessero di installare Sisam in modo autonomo, oppure ad Enti dotati di un sistema informativo diverso, che dovranno inviare i dati minimi necessari a garantire l'integrità dell'archivio a livello regionale²¹.

Dal lato delle novità architetture, uno dei motivi che ha reso necessaria la nuova versione è stata la necessità di adeguare il vecchio applicativo ai requisiti previsti dal D.lgs. n. 196/2003 (c.d. legge privacy) sulla riservatezza dei dati personali, per quanto riguarda le misure minime di sicurezza. *Sisam* è pertanto oggi un applicativo conforme alla normativa in materia, ed in particolare, trattandosi di un sistema informativo che gestisce e registra dati personali sensibili e giudiziari, è provvisto di rigorose procedure e meccanismi per l'autenticazione degli utenti, per la separazione dei "privilegi" in base a diversi profili di utilizzo (c.d. ruoli di accesso²²), per la protezione contro le minacce di intrusione e per il salvataggio periodico dei dati al fine di evitarne la perdita accidentale²³.

L'architettura web, con unico database residente sui server regionali, presenta infine dal punto di vista dei fabbisogni di dati ed indicatori a livello locale e regionale una serie di vantaggi riassumibili nei seguenti punti:

- disponibilità in tempo reale dei dati inseriti a diversi livelli di aggregazione (servizio, ambito zonale e provinciale) con una sola operazione di estrazione dei dati;
- possibilità di utilizzare lo stesso dato contemporaneamente dai soggetti interessati, tramite la gestione di accessi differenziati;
- garanzia dell'univocità della registrazione degli utenti del servizio sociale (minori, componenti del nucleo o di coppie affidatarie e adottive), così

²¹ È prevista infatti l'emanazione a breve di una circolare che renderà obbligatorio, per gli Enti che non si sono dotati di *Sisam*, l'invio periodico di dati minimi, tramite indicazione del tracciato record.

²² Sono previsti ruoli differenziati di accesso sia per il livello locale che per il livello regionale. Per il singolo servizio sociale sono previsti i seguenti ruoli: operatore referente del caso/del singolo intervento, operatore incaricato della garanzia della qualità dei dati o gestore del servizio, responsabile, analista. Per il livello regionale: analista e gestore del sistema.

²³ Vengono segnalate in questa sede solo alcune delle procedure di cui *Sisam* è dotato per essere conforme alle disposizioni del D.lgs. n. 196/2003.



come degli operatori inseriti come risorse. Mentre in passato l'insieme dei database locali, caricati nel sistema centrale al fine di elaborare statistiche regionali, poteva infatti contenere un numero non irrilevante di minori conteggiati più volte²⁴, questo inconveniente viene ora superato grazie ad un controllo basato sul confronto del codice fiscale, garantendo l'univocità del conteggio;

- possibilità di incrociare i dati individuali di *Sisam*, grazie al codice fiscale, con quelli gestiti da altri sistemi informativi, locali o regionali, come le anagrafi comunali, l'anagrafe sanitaria regionale degli assistiti, la banca dati della Neuropsichiatria infantile, ecc.

Organizzazione e risorse a supporto di Sisam

Il Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza della Regione svolge il coordinamento organizzativo di *Sisam*, attraverso il *gruppo* di lavoro permanente dei *referenti territoriali*²⁵: operatori, designati dai servizi aderenti, che si fanno mediatori verso la Regione di esigenze ed istanze, provenienti dai colleghi incaricati dell'immissione dei dati e/o referenti dei casi dei bambini e ragazzi assistiti. Ciò inserisce *Sisam* in un lavoro capillare di rete, grazie al quale le indicazioni del livello regionale raggiungono il territorio, che ha modo di comunicare alla Regione eventuali osservazioni e necessità di adeguamento, sia sotto il profilo della capacità del sistema informativo di descrivere il lavoro dell'operatore del servizio sociale, che della funzionalità. In tal modo, si determina la caratteristica fondamentale di *Sisam*: la concertazione del suo contenuto informativo con i referenti del territorio. La tipologia degli interventi, così come le categorie relative alle problematiche dei minori, del loro nucleo familiare e alla motivazione di invio al servizio, nonché le altre, molteplici, informazioni²⁶ sono state oggetto di costruzione condivisa con i referenti. Dal punto di vista operativo, ciò tende a produrre un sistema informativo che, in quanto trasposi-

²⁴ Si pensi al caso di un utente che effettua un cambio di residenza, per cui nello stesso anno viene conteggiato sia dal servizio sociale competente per la vecchia residenza che da quello competente per la nuova, oppure al caso di minori allontanati dalla famiglia di origine e affidati ad una famiglia affidataria residente su un altro territorio e seguita da un differente servizio sociale.

²⁵ Il primo gruppo è stato istituito nel 2002 (determinazione Direttore Generale Sanità e Politiche Sociali n. 6438/2002); l'ultima sua composizione è stata definita con determinazione D.G. Sanità e Politiche Sociali n. 11134/2007, *Costituzione del gruppo di lavoro dei referenti territoriali per il monitoraggio e il supporto del sistema informativo Sisam*.

²⁶ Tra le quali, di recente introduzione: classificazione delle tipologie di violenza, esito alla conclusione degli interventi di affidamento eterofamiliare/parentale o di accoglienza in comunità, ecc. Per un quadro esaustivo del contenuto informativo di *Sisam*, si veda il *Glossario*, in allegato alla presente pubblicazione.



zione informatica della cartella sociale, si desidera il più attinente possibile alla realtà che deve descrivere ed alle esigenze di chi lo utilizza. Mentre, sotto il profilo metodologico, si determina una lettura omogenea dei dati, fondamentale per la programmazione e la valutazione delle politiche sociali, che di questi si avvalgono²⁷.

Il *gruppo di lavoro dei referenti territoriali* è il luogo di:

- condivisione delle “buone prassi” di lavoro. Come anticipato, compito della Regione è il coordinamento, ovvero l’indicazione, tramite la discussione con i referenti, di regole di trattamento ed interpretazione dei casi, che valgono per l’intero territorio. I servizi, applicandole, condividono poi eventuali adeguamenti che ne rendono più “amichevole” l’utilizzo;
- condivisione delle difficoltà con cui impattano gli operatori dei servizi, per individuare soluzioni concertate;
- restituzione e discussione dei dati; richiesta ai servizi di una loro validazione. Ciò determina un progressivo affinamento delle competenze sulle modalità di utilizzo ed interpretazione delle singole categorie descrittive (problematiche individuali e familiari, interventi) e delle prassi di trattamento dei casi (tempi di presa in carico/dimissione).

Dal punto di vista delle risorse tecniche, a partire dal 2001, la Regione garantisce supporto ai servizi aderenti, tramite:

- l’accompagnamento all’immissione/estrazione dei dati, attraverso consulenza tecnico-organizzativa e sui contenuti;
- la formazione continua di base ed avanzata degli operatori del territorio (coinvolti oltre 450 operatori dal 2001 all’inizio del 2008);
- un servizio di consulenza telefonica per l’assistenza tecnico-informatica;
- la manutenzione del software a livello informatico.

Inoltre, dall’anno 2002, la Regione stanziava un contributo economico annuale, a favore dei servizi socio-territoriali aderenti a *Sisam*, a parziale rimborso delle spese legate alla sua messa a regime ed al suo aggiornamento²⁸.

Risultati raggiunti

Il coordinamento organizzativo, svolto dalla Regione, ha prodotto come risultato importante un *glossario* dei termini²⁹, per garantire il processo di omogeneizzazione nel trattamento dei casi e, quindi, nella lettura dei dati.

Il *glossario* è il frutto significativo del lavoro del gruppo regionale dei referenti *Sisam*: pensato, inizialmente, come strumento di agile consultazione, su

²⁷ Art. 21, comma 1, L. n. 328/2000.

²⁸ Tale contributo, utilizzabile per l’acquisto di attrezzature informatiche, la formazione e gli incentivi a favore del personale dedicato, è stato in media di 158.000,00 Euro/anno.

²⁹ In allegato alla presente pubblicazione.



terminologia *Sisam* e regole di inserimento dei casi, oggi è il documento principale di descrizione del contenuto informativo dell'applicativo, aggiornato in funzione dell'evoluzione delle problematiche dei bambini e dei ragazzi assistiti dai servizi territoriali e della normativa in materia. La sua validità, sia sotto il profilo del contenuto informativo, che normativo, implica, quindi, il costante lavoro di concertazione tra Regione e referenti territoriali *Sisam*, già illustrato³⁰ e richiede l'apporto di professionalità regionali ed esterne su tematiche specifiche³¹. Il *glossario* è uno strumento flessibile, aperto a recepire quanto concordato a livello nazionale, al fine di utilizzare, anche nel sociale, un linguaggio condiviso. Da questo punto di vista, accoglie anche il lavoro svolto da *Cisis* (Centro interregionale per i sistemi informativi, geografici e statistici), per la definizione del *nomenclatore degli interventi delle politiche sociali*, presentato al Coordinamento tecnico interregionale³².

Risultati altrettanto importanti sono un'attenzione sempre maggiore alla qualità del dato – ottenuta tramite il lavoro di consulenza agli operatori del territorio – e la diminuzione progressiva del numero dei “servizi non rispondenti” nel fornire i dati annualmente richiesti. La qualità del dato è, certamente, l'obiettivo cui tende l'intera attività di gestione del sistema informativo, concepito come banca dati, poiché un buon dato è un dato condivisibile, quindi utilizzabile a più livelli: da parte della Regione, per la redazione di report e per rispondere a richieste nazionali su tematiche specifiche; da parte dei servizi del territorio, per la verifica dei carichi di lavoro (numero casi/operatore referente), per la descrizione della propria utenza e per la valutazione delle politiche locali³³.

Sisam è stato presentato in occasioni nazionali, relative alle esperienze di cartella sociale informatizzata, attivate presso altre Regioni ed Enti locali. Il confronto è stato particolarmente interessante. Dal punto di vista metodologico, poiché l'esperienza dei sistemi di rilevazione, affini per obiettivi a *Sisam* (per esempio, la cartella sociale della Regione Piemonte), ha indicato come ostacoli, superati, gli stessi con cui impatta *Sisam*: resistenza alla cultura di quantificare il lavoro nel sociale, percepito come complesso e difficilmente descrivibile tramite categorie predefinite, turn over del personale, resistenza all'uso degli stru-

³⁰ Cfr. il punto precedente.

³¹ Recentemente, per l'aggiornamento del *glossario* sono stati consultati esperti in materia di affidamento eterofamiliare e parentale, tutela dei minori (profilo giuridico) e violenze.

³² Si tratta del coordinamento di una delle Commissioni della *Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*, quella delle politiche sociali. Tale commissione si avvale dell'assistenza tecnica di dirigenti e funzionari delle Regioni e Province Autonome (cfr.: http://www.regioni.it/2004/REGOLAMENTO/Regolamento_Conferenza.htm).

³³ Si pensi ai Piani di zona, ex art. 19 L. n. 328/2000 ed art. 29 L.R. n. 2/2003.



menti informatici, mancanza di un linguaggio comune. L'identità di problematiche tra le esperienze che, a livello regionale, hanno raggiunto la fase del consolidamento mostra che non si tratta di ostacoli insuperabili e dovuti alle caratteristiche del singolo sistema informativo, ma di difficoltà insite nel percorso di implementazione, quindi fronteggiabili, attraverso il necessario supporto tecnico-organizzativo. Il confronto nazionale ha, altresì, evidenziato che la nostra Regione ha realizzato quelli che, in altri contesti, vengono ancora oggi indicati soltanto come obiettivi da perseguire da parte di ogni amministrazione che si occupa di tutela dei minori³⁴. Altro elemento emerso e che preme sottolineare è l'importanza del contributo dei referenti territoriali, sia in termini di concertazione delle informazioni contenute in *Sisam* e di redazione di un *glossario* comune, che di lettura dei dati. Si è constatato che questa collaborazione tra servizi e Regione, per nulla scontata, viene individuata come primo obiettivo da realizzare per la tenuta di un sistema informativo.

Conclusioni

Infine può essere utile, anche a chi si appresta a dotarsi di un sistema informativo simile, presentare l'ammontare delle spese, sostenute dal 2000 ad oggi, per la realizzazione di *Sisam* e per la sua messa a regime.

La tabella che segue presenta due tipi di costi sostenuti: il costo per la realizzazione, l'installazione ed il miglioramento o la trasformazione dell'applicativo e per i servizi "tecnici" a corredo (formazione degli utenti, assistenza telefonica, manutenzione) e il costo per il contributo agli Enti locali aderenti, che la Regione ha assegnato a titolo di rimborso spese per supportare i servizi sociali nella messa a regime del sistema informativo (adeguamento delle attrezzature informatiche in genere, patrimonio tecnologico di cui ha beneficiato tutto il servizio sociale).

Il valore aggiunto della scelta regionale di centralizzazione del sistema informativo sta nell'aver abbattuto i costi fissi, sostenuti per la sua realizzazione. Infatti, se ogni Ente locale si fosse dotato autonomamente di *Sisam*, i costi di realizzazione e manutenzione si sarebbero, ovviamente, moltiplicati.

Descrizione	Totale spesa 2000-2007
1. Sostegno economico ai Comuni o Enti delegati (circa 50 Enti locali, singoli o associati, aderenti) a copertura delle spese dovute all'introduzione/utilizzo del sistema informativo <i>Sisa minori</i> (adeguamento tecnologie informatiche, formazione informatica degli operatori, spesa per personale dedicato...)	Euro 1.115.580,00

³⁴ In particolare, la quantificazione dell'utenza in carico e la sua descrizione



2. Costi per realizzazione e manutenzione applicativo, realizzazione versione web, formazione utenti (oltre 450 operatori formati all'utilizzo del s.i.), assistenza telefonica annuale, migliorie, nuove funzionalità	Euro 294.170,09
Totale costi	Euro 1.409.750,09

Non sono incluse nella rendicontazione le spese relative al personale amministrativo regionale, dedicato alla messa a regime e all'elaborazione dei dati presenti in *Sisam*.

Per concludere il quadro di presentazione del sistema informativo, ci pare interessante il riferimento alla letteratura che ha analizzato il ruolo dei sistemi informativi nella programmazione e nella valutazione delle politiche sociali. Essa definisce un elenco di punti essenziali da prendere in considerazione nel momento in cui si progetta e si implementa un sistema informativo sociale. «Il Siss [sistema informativo dei servizi sociali, *n.d.r.*] deve avere le seguenti caratteristiche: [...] essere unitario, seppure con una declinazione e un'articolazione territoriale sui livelli regionale, provinciale, zonale, comunale; avvalersi di definizioni e metodologie condivise; coordinare operativamente i diversi livelli tramite una regia centrale regionale, condivisa da tutti gli attori e che a sua volta deve coordinarsi con il livello nazionale e con le altre regioni; produrre raccolte informative analitiche, fondate su strumenti e procedure standardizzate; [...] disporre di procedure e strumenti *user friendly*; prevedere una restituzione generalizzata [...]»³⁵.

Nella versione attuale, *Sisam* costituisce uno strumento caratterizzato da potenzialità informative particolarmente ampie e ancora da sfruttare, oltre che un'esperienza rara nel panorama nazionale del settore sociale, realizzata grazie ad una forte integrazione tra i diversi livelli e soggetti interessati (ovvero tra territorio e coordinamento regionale, tra servizio regionale competente in materia e servizio regionale informatico, tra servizio pubblico e fornitore privato), sia per quanto riguarda gli aspetti informatici³⁶, che quelli organizzativi, citati.

per tipologia di problematica, classe d'età ed interventi di sostegno sociale ed economico erogati.

³⁵ Cfr. Luigi Mauri (a cura di), *op. cit.*, pp. 145-146.

³⁶ Sotto questo punto di vista, si desidera segnalare la professionalità e la disponibilità del personale del Servizio Sistema informativo-informatico regionale e la professionalità, anche in termini di esperienza maturata, del personale della società realizzatrice dell'applicativo. Le due risorse garantiscono la stabilità dell'applicativo dal punto di vista sistemico e funzionale.



1.2.1.2 Il sistema informativo dei servizi per la prima infanzia (Spi-er)

La Regione Emilia-Romagna ha attivato da diversi anni il monitoraggio annuale dei nidi e dei servizi integrativi pubblici e privati del territorio regionale, con il duplice scopo di disporre di dati per il riparto dei finanziamenti regionali e di conoscere e controllare lo sviluppo del sistema dei servizi.

La rilevazione svolta inizialmente, presso tutti i comuni sede di nido, con un modello cartaceo, a partire dal 2003 è stata effettuata utilizzando la modalità on-line. I comuni hanno inserito in un data-base annuale i dati dei nidi a gestione comunale e di tutti i servizi privati (convenzionati e non convenzionati) e le province hanno svolto un ruolo di coordinamento e controllo della rilevazione.

Nel 2007 la Regione ha deciso di dotarsi di un vero e proprio sistema informativo in grado di gestire stabilmente l'anagrafica dei servizi e le rilevazioni annuali, con l'intento di estendere a tutti i servizi del territorio la possibilità di inserire i dati on-line e contemporaneamente di mantenere il ruolo di controllo dei dati immessi da parte dei comuni sede dei nidi e delle province di riferimento.

Il Sistema Informativo Servizi per la Prima Infanzia (SPIER) raccoglie i dati relativi a nidi d'infanzia, micro-nidi, sezioni di nido aggregate a scuole dell'infanzia o ad altri servizi educativi/scolastici, spazi bambino e centri per bambini e genitori.

Il sistema consente la gestione delle anagrafi dei servizi e degli enti titolari/gestori e delle rilevazioni periodiche effettuate sui servizi per la raccolta di informazioni su funzionamento, iscritti, personale, dati finanziari, ecc.

La gestione è attuata congiuntamente da Regione e Comuni e si avvale dell'utilizzo di un supporto informatico.

La rilevazione annuale

A cadenza annuale, vengono effettuate rilevazioni statistiche per la raccolta di un ampio insieme di informazioni sui servizi.

Tali informazioni riguardano:

- per ogni servizio:
 - la struttura dei servizi: ubicazione, autorizzazioni, dati relativi ai titolari e ai gestori, accordi stipulati con altri enti pubblici;
 - il funzionamento del servizio: orari e periodi di apertura;
 - l'utenza: la distribuzione per età e sesso dei bambini, gli utenti a tempo pieno o part-time, la presenza di bambini stranieri, le liste d'attesa;
 - il personale: la tipologia e l'impegno orario del personale operante nei servizi;
 - i dati finanziari: i costi dei servizi relativamente a diverse voci di spesa, l'ammontare e la provenienza delle entrate.



- Per ogni comune:
 - la rilevazione delle domande presentate al comune e della lista d’attesa;
 - la spesa complessivamente sostenuta dal comune per il servizio (spese di gestione, trasferimenti per convenzioni, sostegno alle rette);
 - le risorse impiegate.

L’anagrafe dei servizi e degli enti

L’anagrafe raccoglie le informazioni riguardanti i servizi e gli enti titolari e gestori, ed è gestita congiuntamente dalla Regione e dai Comuni. Le informazioni raccolte per i servizi riguardano: il codice regionale, identificante in maniera univoca il servizio, la denominazione, i recapiti (indirizzo, telefono, fax, e-mail), l’ubicazione (presso quale struttura si trova il servizio), la tipologia, i dati dell’autorizzazione, le date di inizio e fine attività, l’ente titolare e l’ente gestore. Per gli enti: il codice regionale, identificante in maniera univoca l’ente, la denominazione, i recapiti (indirizzo, telefono, fax, e-mail), la natura giuridica.

Tutte le modifiche ai dati anagrafici di servizi ed enti sono storicizzate: ciò significa che ogni volta che si verifica un cambiamento di queste informazioni, i nuovi dati non sovrascrivono quelli già esistenti, ma viene creata una nuova registrazione contenente le informazioni aggiornate. In questo modo è possibile tenere traccia di tutta la storia di un servizio o di un ente, relativamente ai cambiamenti considerati.

Il supporto informatico

Per lo svolgimento di tutte le attività connesse alla conduzione del sistema informativo, i referenti regionali e comunali possono usufruire del supporto informatico costituito dall’applicativo web in corso di sviluppo, ormai giunto a completamento.

L’applicativo permette la gestione completa on-line di tutte le informazioni di pertinenza del sistema informativo, in particolare consente:

- l’accesso alle informazioni anagrafiche riguardanti servizi ed enti titolari/gestori, con possibilità di ricerca nell’anagrafe e visualizzazione di tutta la storia di servizi ed enti (trasferimenti di sede, cambiamenti di titolarità e gestione, mutamenti nelle autorizzazioni, ecc.);
- la consultazione dei questionari di ogni rilevazione effettuata, contenenti i dati compilati riferiti ai singoli servizi (funzionamento, utenza, personale, dati finanziari);
- la visualizzazione di dati di sintesi ed aggregati relativi alle diverse rilevazioni e la loro esportazione per ulteriori elaborazioni;
- la compilazione dei questionari durante le rilevazioni, con possibilità di effettuare controlli sui dati inseriti, in modo da garantire coerenza e attendibilità di quanto dichiarato dai responsabili dei servizi;



- la gestione completa dell'anagrafe dei servizi e degli enti (richieste di inserimento di nuovi servizi ed enti nell'anagrafe, cambiamento nei dati identificativi, cessazioni d'attività, ecc.);
- la gestione integrata nell'applicativo delle comunicazioni di variazioni anagrafiche di enti e servizi da parte del territorio alla Regione e viceversa;
- una grande flessibilità nella gestione dell'accesso all'applicativo e alle specifiche funzioni; è infatti possibile estendere l'accesso a soggetti non ancora previsti (quali ad esempio gli Uffici di Piano o gli sportelli sociali) individuando per ciascun soggetto le specifiche competenze (sola lettura, lettura dei dati competenza territoriale, lettura dei soli dati economici, ecc.).

L'applicativo è pienamente rispondente alla normativa sulla protezione dei dati personali, così come alla regolamentazione sia nazionale che regionale relativa all'accessibilità a soggetti disabili dei siti web.

1.2.1.3 La rilevazione regionale sulle scuole dell'infanzia non statali

A fine 2006 il Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza ha provveduto ad una prima rilevazione delle scuole dell'infanzia non statali, ovvero delle scuole comunali, private, paritarie e non.

La rilevazione ha permesso di acquisire dati, ma anche di favorire l'aggiornamento delle anagrafiche, il monitoraggio sia sulla generalizzazione della scuola dell'infanzia, sia sull'implementazione dei sistemi territoriali di iscrizione e, quando sarà a regime, permetterà anche la programmazione e la distribuzione delle risorse.

Il percorso ha previsto un lavoro di costruzione e condivisione di una scheda per la raccolta di dati rinnovata, per la seconda edizione, al 31/12/2007 comprensiva di dati identificativi sulla scuola, sul gestore, sul titolare, informazioni sulle sezioni e sui bambini, sul calendario scolastico, sul personale e finanziari (costo annuo a bambino e fonti economiche).

Sulla base della scheda predisposta è stato costruito un database che ha permesso la conduzione della rilevazione interamente on-line, attraverso un accesso facilitato del compilatore, individuato mediante user-id e password³⁷.

Le operazioni successive alla rilevazione, tra cui la validazione delle schede e il recupero delle criticità, hanno richiesto tempo, anche per la necessità di gestire un numero molto elevato di scuole (oltre 800).

³⁷ I processi di attribuzione dei medesimi sono avvenuti ai sensi della normativa sulla privacy, utilizzando un indirizzo di posta elettronica personale del compilatore, designato da ciascuna scuola. L'accesso alla rilevazione è stato collocato sul sito dell'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza della Regione.



I risultati sono stati soddisfacenti, anche grazie al coinvolgimento dei rappresentanti dei soggetti gestori e della Federazione Italiana Scuole Materne (FISM), con 830 scuole rispondenti, pari al 99,8% del target complessivo. Alla rilevazione hanno risposto interamente le Amministrazioni comunali. I dati inseriti nelle schede permettono, una volta consolidata la procedura, un'ampia reportistica che consentirà di esplorare il sistema da diversi punti di vista.

L'analisi di questi dati è tuttora in corso e, in particolare, si potranno ottenere dati sulle scuole, sulle sezioni, sui bambini, sull'orario di apertura, sul personale presente suddiviso per tipologia, sulle ore di formazione, sulle ore di coordinamento pedagogico, sul costo medio a bambino del servizio.

Tra gli altri aspetti positivi, la rilevazione ha permesso di fare un primo collegamento con quella dei nidi d'infanzia, attraverso la predisposizione di una scelta che permettesse al compilatore di segnalare la presenza di una sezione di nido aggregata alla scuola dell'infanzia. Si potranno in seguito monitorare le liste di attesa e compiere infine alcune riflessioni su dati economici di base. Il recupero di tali criticità, con il perfezionamento del database, sarà uno degli impegni per la prossima rilevazione. Per utilizzare appieno la reportistica occorrerà raggiungere la totalità delle scuole censite e ampliare la gestione della rilevazione, prevedendo un largo coinvolgimento di tutti i soggetti portatori di interesse, dai soggetti gestori, sia a livello regionale che provinciale, alla collaborazione di ANCI, UPI e Legautonomie.

L'auspicio futuro è che si possa realizzare un osservatorio unico sulla scuola dell'infanzia, per favorire le relazioni e l'integrazione di tutto il sistema.

1.2.2 Gli altri sistemi informativi regionali utilizzati

1.2.2.1 Il sistema informativo delle politiche sociali (Sips)

La prima versione di sistema informativo delle Politiche sociali in Regione Emilia-Romagna è stata attivata a metà degli anni 90, a seguito dell'esperienza di confronto a livello nazionale fra le Regioni e il Ministero dell'Interno (all'epoca competente in materia socio-assistenziale) nell'ambito del Comit SINSA (Comitato per il Sistema Informativo Nazionale Socio-Assistenziale) che produsse un'analisi di massima per l'attuazione di un sistema informativo nazionale alimentato dai sistemi informativi delle regioni. Le linee guida del progetto nazionale prevedevano che un sistema informativo sociale dovesse essere sviluppato secondo le seguenti macro-aree:

- rilevazione del sistema dell'offerta (censimento dei punti di offerta pubblici/privati e rilevazioni periodiche);
- rilevazione della domanda espressa (cartella socio-assistenziale attivata presso i servizi territoriali);



- individuazione del bisogno/domanda potenziale (attraverso la ricerca, osservatori tematici, ecc.).

Con riferimento al progetto nazionale, la prima realizzazione del Sistema informativo regionale è stata il censimento e il monitoraggio del sistema dell'offerta, iniziato con i presidi e i servizi per minori, anziani e disabili e successivamente esteso a quelli per immigrati e adulti in difficoltà.

In Emilia-Romagna il Sistema Informativo Socio-assistenziale è stato normato con la L.R. 3/99, che ha disposto che a supporto della programmazione sia istituito un Sistema informativo, quale articolazione del Sistema informativo e informatico regionale, e successivamente dalla L.R. 2/2003, art. 28 che istituisce il sistema informativo regionale delle politiche sociali in attuazione dell'art. 21 della legge 328/2000 (sistema informativo nazionale e regionali), da attuarsi in raccordo con le Province.

Dal 1999 l'obiettivo è stato la realizzazione di un sistema informativo (informatizzato) che, partendo dalla revisione dei flussi esistenti (eliminando duplicazioni, settorialità e frammentazioni), sia:

- orientato all'integrazione dei flussi attivati e all'integrazione con le basi dati generali della Regione (popolazione) e di altre Direzioni Generali (formazione, bilancio, ecc.);
- orientato all'integrazione con le rilevazioni nazionali e in grado di soddisfare i fabbisogni informativi di ministeri e Istat;
- comprensivo del fabbisogno informativo degli enti sub regionali (province, zone);
- orientato all'utilizzo delle infrastrutture telematiche regionali;
- sviluppato con le caratteristiche della flessibilità per essere integrato e modificato secondo le necessità derivate dal cambiamento di leggi e di esigenze di programmazione.

Le realizzazioni finora attuate sono:

Sistema dell'offerta:

- Banca dati dei presidi e dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari e degli enti titolari e gestori (gestione anagrafiche e rilevazioni annuali);
- Banca dati dei servizi educativi per la prima infanzia e degli enti titolari e gestori (gestione anagrafiche e rilevazioni annuali).

Sistema della domanda espressa:

- Cartella socio-assistenziale dei minori in carico ai servizi (SISAM, approfondito al punto 1.2.1.1).

Rilevazione della spesa sociale dei comuni:

- Rilevazione della spesa a consuntivo sostenuta da comuni per gli interventi sociali e socio-sanitari e dell'utenza assistita;
- Rilevazione della previsione di spesa per gli interventi sociali legata ai programmi attuativi.

Sistema informativo del Terzo settore:



- gestione integrata dei registri di iscrizione di Organizzazioni di Volontariato, Cooperative sociali e Associazioni di Promozione sociale e delle rispettive rilevazioni periodiche.

Per ognuna delle rilevazioni è prevista l'esportazione dei dati per il livello nazionale (Istat, Ministero del welfare, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza).

Il SIPS

Il Sips raccoglie, elabora e diffonde i dati dei presidi e dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari della regione e dei rispettivi enti titolari e gestori (gestione anagrafiche e rilevazioni annuali). Rileva la spesa sostenuta da Comuni per gli interventi sociali e socio-sanitari e dell'utenza assistita. Gestisce inoltre il sistema informativo del Terzo settore con rilevazioni periodiche su Cooperative sociali, Organizzazioni di Volontariato e Associazioni di Promozione sociale. *Sips* è presso il Servizio Sistema informativo sanità e politiche sociali della Direzione Generale Sanità e Politiche sociali. Il SIPS è realizzato per mezzo di procedure informatiche (applicativo web utilizzabile attraverso un sito intranet) gestite in rete congiuntamente dalla Regione e dalle Province, nell'ambito delle linee di indirizzo per lo sviluppo telematico dell'Emilia-Romagna e della normativa regionale e nazionale vigente (protezione dei dati personali, accessibilità per soggetti disabili, ecc.).

Comprende le banche dati (anagrafi, registri, rilevazioni) contenenti le informazioni riguardanti le strutture socio-assistenziali e socio-sanitarie presenti sul territorio regionale. Il sistema viene alimentato dagli Enti locali sia in modo continuo, attraverso l'utilizzo di modelli apposti, sia a scadenze temporali fissate, attraverso rilevazioni statistiche sul territorio.

La rilevazione statistica annuale sui Presidi socio-sanitari e assistenziali e sui Servizi di assistenza domiciliare

La Rilevazione statistica annuale, attuata congiuntamente da Regione, Province e ISTAT, costituisce la struttura portante per il censimento e il monitoraggio dell'offerta di interventi socio-assistenziali e socio-sanitari rivolti alla popolazione dell'Emilia-Romagna. Le informazioni ottenute consentono di rispondere ai fabbisogni informativi dei diversi livelli di programmazione e pianificazione, nazionale (Ministeri, ISTAT), regionale, provinciale e distrettuale.

Il contenuto della rilevazione deriva dalla sintesi di due momenti distinti: da un lato, il confronto fra le Regioni presenti al tavolo di lavoro nazionale *CISIS* (Coordinamento Interregionale Sistemi Informativi e Statistici) e l'ISTAT; dall'altro, la collaborazione fra la Regione Emilia-Romagna e le Province attraverso il gruppo di lavoro istituito per l'attuazione del *Sips*.

Le informazioni raccolte, che si riferiscono ai presidi (le strutture che ero-



gano sul territorio le prestazioni assistenziali) e agli enti (titolari, gestori ed erogatori relativamente ai presidi), riguardano:

- l'organizzazione: come è strutturato il presidio sul territorio e a livello di gestione ed erogazione dei servizi;
- l'utenza: le diverse categorie di assistiti;
- il personale: le tipologie di addetti all'erogazione dei servizi e alla gestione del presidio;
- gli aspetti economici: le informazioni relative ad entrate ed uscite;
- gli enti titolari: gli enti responsabili dei diversi presidi;
- gli enti gestori: gli enti che gestiscono l'attività propria di ciascun presidio;
- gli enti erogatori: gli enti che svolgono particolari tipi di prestazioni all'interno dei presidi.

I dati rilevati sono pertinenti ai diversi target: adulti in difficoltà, anziani, disabili, immigrati, minori.

Per quanto riguarda i minori, i dati raccolti riguardano in specifico le comunità di pronta accoglienza, le comunità di tipo familiare, le comunità educative, i centri diurni, le case famiglia e comunità madre-bambino, gli appartamenti per l'accoglienza temporanea di persone singole o nuclei familiari.

Nell'ambito dello svolgimento della rilevazione, le Province curano l'invio e la ricezione dei questionari, la verifica della copertura territoriale della rilevazione, i solleciti presso i presidi interpellati, il controllo dell'attendibilità e della coerenza dei dati ottenuti, l'immissione dei dati nell'archivio centralizzato, mentre la Regione provvede a predisporre gli strumenti per l'espletamento delle diverse fasi della rilevazione, aggiornare le anagrafi dei presidi e degli enti, dietro segnalazione delle Province, controllare globalmente l'attendibilità e la coerenza dei dati ottenuti, rendere fruibili i risultati della rilevazione ai vari soggetti interessati, mediante l'accesso ai dati attraverso i siti regionali e la realizzazione periodica di pubblicazioni cartacee, inviare all'ISTAT i dati concordati di competenza del livello nazionale.

L'anagrafe dei presidi

L'anagrafe dei presidi raccoglie le informazioni, riguardanti le strutture assistenziali, relative a codice regionale (identificante in maniera univoca il presidio), denominazione, recapiti (indirizzo completo, telefono, fax, e-mail), settore e attività, AUSL e distretto di appartenenza, date di inizio e fine attività, ente titolare, ente gestore in appalto, quando la gestione della struttura non viene effettuata direttamente dall'ente titolare. Quando, nel corso della vita di un presidio, si verifica un cambiamento in una di queste aree, le nuove informazioni non sovrascrivono quelle già esistenti, ma viene creata una nuova registrazione contenente le informazioni aggiornate. In questo modo è possibile tenere traccia di tutta la storia di un presidio, relativamente ai cambiamenti considerati.



L'anagrafe degli enti

L'anagrafe degli enti raccoglie le informazioni riguardanti tutti gli enti che hanno rapporti con le strutture assistenziali (enti titolari, gestori in appalto ed erogatori di prestazioni), relative a codice regionale (identificante in maniera univoca l'ente), denominazione, recapiti (indirizzo completo, telefono, fax, e-mail), settore e natura giuridica, codice fiscale/partita IVA. Anche in questo caso se, nel corso della vita di un ente, si verifica un cambiamento in una di queste aree, le nuove informazioni non sovrascrivono quelle già esistenti, ma viene creata una nuova registrazione contenente le informazioni aggiornate.

Lo svolgimento della rilevazione statistica annuale

Ogni rilevazione annuale è contraddistinta dal susseguirsi di diverse fasi, che possono essere raggruppate a grandi linee in:

- attività preliminari: è l'insieme di tutte le attività che portano alla definizione dei fabbisogni informativi e alla predisposizione degli strumenti per l'espletamento della rilevazione;
- raccolta dati: è la fase centrale della rilevazione, durante la quale avviene l'invio dei questionari alle strutture sul territorio e l'inserimento dei dati nell'archivio centrale;
- chiusura rilevazione: è il momento in cui si effettuano i controlli conclusivi sulla coerenza e attendibilità dei dati raccolti, eseguendo le eventuali correzioni e rettifiche;
- diffusione risultati: le informazioni raccolte vengono rese disponibili sui siti regionali (intranet ed internet), si effettua l'invio dei dati di competenza all'ISTAT e vengono prodotte le pubblicazioni cartacee relative alla rilevazione.

Attività preliminari

La definizione dei fabbisogni informativi passa attraverso le seguenti tappe:

- definizione dei fabbisogni a livello nazionale: le Regioni presenti al tavolo di lavoro CISIS (Coordinamento Interregionale Sistemi Informativi e Statistici) congiuntamente all'ISTAT individuano le necessità informative di base;
- definizione dei fabbisogni a livello locale: la Regione Emilia-Romagna in collaborazione con le Province integra il fabbisogno nazionale con le necessità scaturite a livello locale.

Una volta stabilito l'insieme di dati da raccogliere, la Regione procede alla predisposizione degli strumenti concreti di rilevazione, cioè il questionario da inviare alle strutture sul territorio e le interfacce grafiche del sito intranet per l'immissione dei dati.



Raccolta dati

La Regione invia i modelli dei questionari alle Province, le quali provvedono a:

- inviargli alle strutture sul territorio, sulla base degli indirizzi aggiornati consultabili nell'anagrafe dei presidi;
- inoltrare i solleciti alle strutture in ritardo nella restituzione dei questionari compilati;
- inserire i dati raccolti nell'archivio centrale, attraverso le interfacce grafiche del sito intranet e comunicare alla Regione eventuali modifiche nelle anagrafi dei presidi e degli Enti; le richieste di aggiornamento delle anagrafi dei presidi e degli enti vengono recepite dalla Regione che provvede all'adeguamento della banca dati;
- effettuare una prima verifica dei dati, contattando direttamente le strutture in caso di informazioni mancanti o errate allo scopo di recuperare o correggere i dati.

Chiusura rilevazione

Una volta che le Province comunicano la conclusione della fase di raccolta, la Regione effettua una serie di controlli allo scopo di verificare la coerenza e l'attendibilità dei dati immessi nell'archivio centrale. Nel caso vengano rilevate anomalie, la Regione chiede alle Province interessate di attivarsi per la risoluzione dei problemi riscontrati. Le Province contattano quindi le strutture segnalate dalla Regione che hanno fornito dati non coerenti, al fine di correggere, ove possibile, le informazioni errate. Effettuate tutte le correzioni necessarie, la rilevazione viene decretata chiusa dalla Regione, ed è soltanto a questo punto che i dati possono considerarsi ufficiali (e quindi utilizzabili dai vari soggetti interessati).

Diffusione risultati

Conclusasi la rilevazione, i dati ufficiali complessivi sono disponibili per essere elaborati dai vari soggetti interessati, sia regionali che provinciali. A questo punto, la Regione provvede all'invio all'ISTAT delle informazioni concordate; contemporaneamente prende l'avvio il lavoro di analisi e sintesi delle informazioni, che si concluderà con la pubblicazione di rapporti utili a fini conoscitivi, di monitoraggio e programmatori.

1.2.2.2 Le banche dati di Scuola ER

Le Banche dati di *Scuola ER*, situate presso la Direzione Generale Cultura, Formazione e Lavoro, riportano i dati quantitativi e qualitativi delle scuole dell'infanzia, primarie, secondarie di primo e secondo grado del territorio regionale. I dati, provenienti dalle rilevazioni integrative del MIUR, sono presentati



aggregati a quelli sulla popolazione, quest'ultimi raccolti ed elaborati dal Servizio controllo strategico e statistica della Regione Emilia-Romagna.

1.2.2.3 Gli altri sistemi informativi

Tra i principali altri sistemi informativi di frequente utilizzo, su cui, ovviamente, non ci si sofferma in questa sede, sono da ricordare: i censimenti e le indagini dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), i dati del Servizio statistico del Dipartimento giustizia minorile (Ministero della Giustizia), della Commissione adozioni internazionali, del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, del Tribunale per i Minorenni dell'Emilia-Romagna.