



SERVIZIO SANITARIO REGIONALE
EMILIA-ROMAGNA
Azienda Unità Sanitaria Locale di Bologna



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Project Work

Coordinamento unico dei servizi di tutela minori nel Distretto del Frignano

Benedetta Azzi
Servizio Sociale del Comune di Serramazzoni (MO)
Distretto di Pavullo nel Frignano



Corso di Alta Formazione "Il Lavoro sociale nei contesti della complessità: gli assistenti sociali
verso nuovi saperi" A.A. 2007/2008
Project Work

INDICE

	<i>Pag.</i>
<u>INTRODUZIONE</u>	1
<u>PRIMO CAPITOLO</u> Inquadramento del contesto di riferimento: il Distretto del Frignano	3
<u>SECONDO CAPITOLO</u> Inquadramento dell'argomento: organizzazione dei servizi sociali e socio sanitari nel Distretto del Frignano, con particolare riguardo ai servizi della tutela minori	13
<u>TERZO CAPITOLO</u> Individuazione degli obiettivi di miglioramento	16
<u>QUARTO CAPITOLO</u> Analisi di fattibilità	17
<u>QUINTO CAPITOLO</u> Individuazione delle possibili azioni di miglioramento e relativa analisi costo/beneficio per ogni azione. Fattori favorenti ed ostacolanti ogni azione	18
<u>SESTO CAPITOLO</u> Pianificazione delle azioni per realizzare il progetto	21
<u>SETTIMO CAPITOLO</u> Criteri di valutazione	22
<u>CONCLUSIONI</u>	23
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	24

INTRODUZIONE

A partire dalla mia tesi di laurea triennale, dal titolo “ Le politiche per l’infanzia e l’adolescenza del Distretto n. 5 di Pavullo n/F (MO): una sfida per il territorio montano”, discussa nel 1999, ho iniziato ad approfondire la conoscenza dei servizi rivolti ai minori e alle loro famiglie, del territorio dove vivo e lavoro.

Dal 2000 sono impiegata come Assistente Sociale presso il Comune di Serramazzoni e mi occupo di tutte le fasce di utenza, ma fin da subito l’ambito che mi ha interessato maggiormente è stato quello della tutela minori.

Credo che tale interesse derivi da una mia propensione personale e per quanto riguarda l’aspetto professionale dall’aver preso consapevolezza dell’attenzione e dell’impegno che tale ambito richiede, sia in termini di formazione costante e specifica (oltre a quella universitaria) sia in termini di capacità di lavorare in équipe multiprofessionali, attraverso costanti momenti di confronto.

In questi ultimi anni, nell’ambito del gruppo di lavoro distrettuale che si occupa dei minori, si è sviluppata una riflessione sull’organizzazione dei nostri servizi, partendo dalla varietà degli assetti organizzativi che ogni Comune del Frignano si è dato e dalla despecializzazione delle Assistenti Sociali che seguono tutte le fasce di utenza, tranne nel Comune di Pavullo, dove è presente una collega che si occupa solo della tutela minori. Il gruppo di lavoro suddetto si è confrontato su diversi temi, quali: l’ipotesi della creazione di un centro per le famiglie e anche di un servizio di secondo livello, l’opportunità di redigere un protocollo con i servizi sanitari impegnati nella tutela dei minori e nell’aiuto alle famiglie, sempre nell’ottica di migliorare e qualificare l’offerta dei servizi e l’integrazione socio-sanitaria.

Partendo, però, da un’analisi di quello che potrebbe essere migliorato nell’attuale assetto organizzativo, emerge l’assenza di un coordinamento degli interventi più complessi (tutela, affidamento familiare, accoglienza in comunità e adozione). Attualmente, infatti, l’équipe psico-sociale, prevista dall’accordo di programma, è autogestita dai singoli operatori che ve ne fanno parte, che a loro volta devono poi riferirsi ai loro Responsabili (ogni Comune ha un suo Responsabile dei Servizi Sociali, che, nella maggior parte dei casi, non ha una competenza specifica in materia minorile ed è responsabile anche di altri servizi. Lo Psicologo ha, invece, un suo referente all’interno dell’azienda USL, con il quale non sono previsti momenti di confronto strutturati con gli operatori territoriali).

Pertanto si potrebbe ipotizzare la creazione di un coordinamento unico a livello distrettuale, gestito da un operatore con competenze tecnico operative e

amministrative, titolare di responsabilità tecniche e finanziarie per quanto riguarda gli interventi complessi sopra menzionati, unico referente per gli enti che aderiranno al coordinamento (Comuni e AUSL) e rappresentante degli stessi all'esterno.

La scelta dell'argomento sopra descritto è stata, poi, rafforzata dall'emanazione della legge regionale n° 14 del 28 Luglio 2008 "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni", dove agli articoli 17, 18 e 19 vengono descritti alcuni dei servizi coinvolti nello sviluppo di questo project work (Servizio Sociale professionale ed équipe territoriali, équipe di secondo livello e coordinamento tecnico a livello distrettuale).

A monte dell'elaborazione di questo progetto vi è stata poi la condivisione dell'argomento con alcuni dei principali interlocutori con cui lavoro: con la mia Responsabile, Carla Baranzoni e la figura di sistema del Distretto del Frignano, nonché componente del gruppo esecutivo dell'Ufficio di Piano, Dott.ssa Patrizia Sarti. Il loro apporto è stato fondamentale per la scelta stessa dell'argomento e lo sviluppo di questa proposta. Attraverso la loro collaborazione mi è stato possibile, poi, avere un momento di confronto e condivisione con la componente politica, rappresentata dagli Assessori alle Politiche Sociali della Comunità Montana e del Comune di Pavullo (ente capofila), Luciana Serri e Stefania Cargioli.

Il presente progetto, attraverso lo sviluppo di un piano di azioni che dovrebbe condurre alla creazione di un coordinamento unico distrettuale dei servizi di tutela minori (obiettivo specifico), si prefigura i seguenti benefici:

- uniformare le risorse,
- ottenere un ulteriore apporto tecnico da un operatore non direttamente coinvolto nella gestione degli interventi complessi, che possa anche valutare i bisogni formativi e di supervisione degli operatori
- sviluppare le riflessioni sino ad ora condotte, sul tema della riorganizzazione dei servizi, con la possibilità di presentare proposte per lo sviluppo delle stesse,
- minore carico di lavoro per i responsabili dei servizi sociali del Comune, che potranno così investire maggiormente sulla progettazione degli interventi di prevenzione e il lavoro di comunità.

1. INQUADRAMENTO DEL CONTESTO DI RIFERIMENTO.

Il Distretto del Frignano.

La Comunità Montana del Frignano è composta da 10 Comuni dell'Appennino Modenese: Pavullo nel Frignano (capoluogo), Fanano, Fiumalbo, Lama Mocogno, Montecreto, Pievepelago, Polinago, Riolunato, Serramazzone e Sestola. Il territorio del Frignano va da una quota minima di m. 199 s.l.m. ai 2.165 m. del monte Cimone.

Le attività di sviluppo economico, presenti sul territorio del Frignano, sono ben distribuite e diversificate, tenendo conto delle specifiche realtà locali. Agricoltura, artigianato, forestazione, allevamento zootecnico, trasformazione alimentare di carni e produzione del Parmigiano Reggiano, sono le attività presenti da sempre, affiancate ora da piccole e medie industrie e da un crescente terziario avanzato. Il commercio ed il turismo, grazie ad una buona viabilità ed alle valenze storiche, paesaggistico-ambientali e climatico-sportive, di cui il Frignano è ricco, vantano una grande tradizione.

La popolazione del Frignano, dai dati resi disponibili dall'osservatorio statistico provinciale di Modena al 31/12/2007, ammonta a 40.638 unità.

Gli abitanti sono così ripartiti in base alle fasce d'età:

fascia età	numero	Percentuale sul totale
0-14	5.333	13%
15-24	3.385	8%
25-64	22.285	55%
65-74	4.284	11%
75-oltre	5.351	13%
	40.638	

Sono invece così ripartiti in base al Comune di residenza:

Comune	popolazione residente al 31/12/2007	% sul totale
Fanano	3.094	8%
Fiumalbo	1.296	3%
Lama Mocogno	2.957	7%
Montecreto	943	2%
Pavullo nel Frignano	16.808	41%
Pievepelago	2.276	6%
Polinago	1.806	4%
Riolunato	747	2%
Serramazzone	8.066	20%
Sestola	2.645	7%
TOTALE	40.638	

I Comuni più popolosi risultano essere Pavullo e Serramazzoni, quelli più vicini alla pianura. Inoltre, dall'analisi dei flussi della popolazione autoctona, è possibile riscontrare come solo i due Comuni suddetti, abbiano un saldo naturale positivo, mentre tutti gli altri Comuni sono caratterizzati da un numero di nati inferiore al numero di morti. Complessivamente, quindi, se analizziamo i dati relativi al Frignano, per ciò che riguarda la popolazione autoctona, riscontriamo un saldo naturale negativo. Nonostante, però, la popolazione autoctona non sia più in grado di garantire un'equa riproduzione di sé stessa, il saldo generale della popolazione è positivo grazie alla maggiore fecondità della popolazione straniera, che negli ultimi anni è aumentata notevolmente nel Frignano, soprattutto nei Comuni come Serramazzoni e Pavullo, data la loro vicinanza strategica al distretto ceramico di Sassuolo. Al 31/12 /2007 i cittadini stranieri residenti nel Frignano risultavano essere 3.481. La popolazione totale, autoctona e straniera, nel Frignano è in costante crescita.

Dal punto di vista politico i dieci Comuni suddetti sono raggruppati all'interno della Comunità Montana del Frignano, un ente intermedio che si colloca a metà strada tra Comune e Provincia e che esercita numerose funzioni di coordinamento nei settori più diversi.

Dal punto di vista sanitario, invece, i Comuni del Frignano sono ricompresi all'interno dell'Azienda USL di Modena, Distretto n° 5 di Pavullo n/F.

Se analizziamo, invece, l'organizzazione dei servizi sociali di questi Comuni la situazione è più articolata.

A decorrere dal 2000 tutti i Comuni che vi appartengono sono tornati ad essere titolari delle funzioni sociali in materia di minori e disabili adulti, fino a tale data delegate all'Azienda USL, Distretto n° 5 di Pavullo n/F.

Già dal 2000 i Comuni del Frignano e l'Azienda USL, Distretto n° 5 individuarono nell'Accordo di Programma lo strumento più idoneo per la gestione associata delle funzioni sociali proprie dei Comuni e le funzioni sanitarie proprie dell'Azienda USL.

Al fine di garantire un adeguato coordinamento delle funzioni socio-sanitarie a livello distrettuale venne istituito l'Ufficio di Coordinamento dei Servizi Sociali Territoriali presso il Comune di Pavullo, regolato con apposita convenzione tra i singoli enti aderenti.

Nel 2004 sette Comuni sottoscrissero una convenzione con la Comunità Montana, delegandole le funzioni di coordinamento dei servizi relativi all'ambito socio-sanitario, mentre i Comuni di Pavullo n/F, Serramazzoni e Polinago stipularono un protocollo d'intesa per la gestione coordinata ed integrata degli interventi previsti dal piano di zona 2005/2007 del Distretto n° 5. In virtù di questa nuova organizzazione l'Ufficio di Coordinamento dei Servizi Sociali Territoriali cessò la propria attività a decorrere dal 29.05.2004.

Nel periodo compreso tra Settembre 2004 e fine anno si stipulò un'apposita convenzione tra i Comuni di Pavullo n/F, Serramazzoni, Polinago, la Comunità Montana del Frignano e l'Azienda USL Distretto n° 5, relativa alla gestione coordinata ed integrata dei servizi socio-sanitari nei settori handicap, minori e anziani. La suddetta convenzione formalizzò una nuova modalità organizzativa, prevedendo l'istituzione dell'Ufficio di Coordinamento Socio-sanitario. Piano.

A partire dal 1° gennaio 2008 anche i Comuni di Serramazzoni e Polinago hanno delegato alla Comunità Montana le funzioni di coordinamento dei servizi relativi all'ambito socio-sanitario.

Nel Settembre 2007, poi, tutti i Comuni del Frignano hanno costituito, tramite la sottoscrizione di una convenzione, il nuovo Ufficio di Piano per il governo congiunto delle politiche e degli interventi sociali e socio-sanitari del distretto, individuando il Comune di Pavullo n/F come Ente capofila

Nel Novembre 2007, al momento del rinnovo della prima convenzione (del 2004), il coordinamento si è ulteriormente caratterizzato e formalmente collocato all'interno dell'Ufficio di Piano.

Se l'attività di governace trova nel Comitato di Distretto e nell'Ufficio di Piano una precisa configurazione di coordinamento tra gli enti, altresì l'attività di gestione dei servizi rimane estremamente rammentata in quanto ciascun Comune o gruppo di Comuni gestisce i servizi del proprio ambito locale, con modalità e risorse differenti.

Per rappresentare la mancanza di omogeneità del livello gestionale si riporta una tabella, suddivisa in due parti per motivi di impaginazione, relativa alla ricognizione delle figure professionali che i diversi Comuni impiegano per la gestione ed erogazione dei servizi sociali.

RICOGNIZIONE DEL PERSONALE SERVIZI SOCIALI – ANNO 2007

	abitanti	resp. Serv. sociale	ore sett.	assistenti sociali	ore sett.	Educat ori aree disabili e minori	ore sett.	R.A. A.	ore sett.
Fanano	3.094	0,0	0	0,6	20				
Fiumalbo	1.296	0,0	0	0,3	12	0,2	7		
Lama Mocogno	2.957	0,5	18	0,7	24	0,3	11		
Montecreto	943	0,0	0	0,3	10	0,0	1		
Pavullo	16.808	1,0	36	3,0	108	1,0	36		
Pievepelago	2.276	0,0	0	0,4	14	0,2	7		
Polinago	1.806	0,5	18	0,7	24	0,1	5		
Riolunato	747	0,0	0	0,3	10	0,2	6		
Serramazzoni	8.066	0,6	20	1,0	36	1,0	36	0,6	20
Sestola	2.645	0,4	14	0,7	24	0,2	8		
	40.638	2,94	106	7,83	282	3,25	117	0,56	20

Segue tabella:

	abitanti	operatori assistenza domiciliare	ore sett.	sportel/am min.	ore sett.	totale operatori	operatori ogni 1000 abitanti	totale ore	ore/abitanti
Fanano	3.094	2,0	72	0,2	6	2,7	0,88	92	1,55
Fiumalbo	1.296	0,4	14			0,9	0,71	33	1,32
Lama Mocogno	2.957	1,0	36	0,3	10	2,8	0,93	89	1,57
Montecreto	943	0,2	7	0,1	3	0,6	0,62	18	0,99
Pavullo	16.808	4,3	154	1,0	36	10,3	0,61	334	1,03
Pievepelago	2.276	1,3	45			1,8	0,81	66	1,51
Polinago	1.806	1,1	40	0,2	7	2,6	1,45	87	2,50
Riolunato	747	0,1	2			0,5	0,67	18	1,25
Serramazzoni	8.066	4,6	164	1,0	36	8,7	1,07	276	1,78
Sestola	2.645	0,6	20,3			1,8	0,70	66,3	1,30
	40.638	15,40	554,3	2,7222	98	33		1079,3	

Si presenta inoltre la seguente tabella che riporta l'estrazione del dato relativo alla sola figura dell'assistente sociale:

TABELLA "ASSISTENTI SOCIALI" – ANNO 2007

	abitanti	assistenti sociali	ore sett.	operatori ogni 1000 abitanti	stima ore annue	ore annue per 1000 abitanti
Fanano	3.094	0,6	20	0,18	940	0,30
Fiumalbo	1.296	0,3	12	0,26	564	0,44
Lama Mocogno	2.957	0,7	24	0,23	1128	0,38
Montecreto	943	0,3	10	0,29	470	0,50
Pavullo	16.808	3,0	108	0,18	5076	0,30
Pievepelago	2.276	0,4	14	0,17	658	0,29
Polinago	1.806	0,7	24	0,37	1128	0,62
Riolunato	747	0,3	10	0,37	470	0,63
Serramazzoni	8.066	1,0	36	0,12	1692	0,21
Sestola	2.645	0,7	24	0,25	1128	0,43
	40.638	7,83	282	0,19	13254	0,33

Alcuni dati salienti che si rilevano dalla ricognizione delle risorse umane:

- Figura di "Responsabili dei servizi sociali": emerge che in 3 comuni la figura del responsabile è svolta dall'Assistente sociale e in 2 comuni dal Segretario Comunale.

- figura dell'Assistente sociale: il comune di Pavullo dispone di 3 assistenti sociali specializzate per aree di intervento (minori, disabili/adulti, anziani). Negli altri Comuni l'assistente sociale copre tutte le tipologie di utenza. Il rapporto numerico tra assistenti sociali/abitanti presenta notevoli differenziazioni: si va dal dato minimo del Comune di Serramazzoni dove il rapporto è di 0,12 ass. sociale ogni 1.000 abitanti, allo 0,37 di altre realtà comunali. A livello del Distretto il rapporto è di 0,19 assistenti sociali ogni 1.000 abitanti, ossia meno di 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti.

All'interno del nuovo Ufficio di Piano si ritrovano professionalità diverse che fanno capo ai Comuni, alla Comunità Montana e al Distretto n° 5, unite nell'intento di creare, così come stabilito dalla Legge quadro n° 328/2000, un sistema integrato di politiche e di servizi socio-sanitari (vedi schemi di seguito riportati).

I vari cambiamenti organizzativi sopra descritti hanno riguardato tutti i settori di competenza socio-sanitaria.

Il nuovo ufficio di piano si è costituito sulla base delle indicazioni prioritarie della Regione (Programmazione – Politiche Sociali/Socio-Sanitarie/Sanitarie) e su mandato del Comitato di Distretto, che chiedeva:

- Semplificazione (tenendo conto delle diverse modalità gestionali dei Comuni del Distretto);
- Riduzione dei momenti di coordinamento distrettuale ai quali partecipavano le Assistenti Sociali

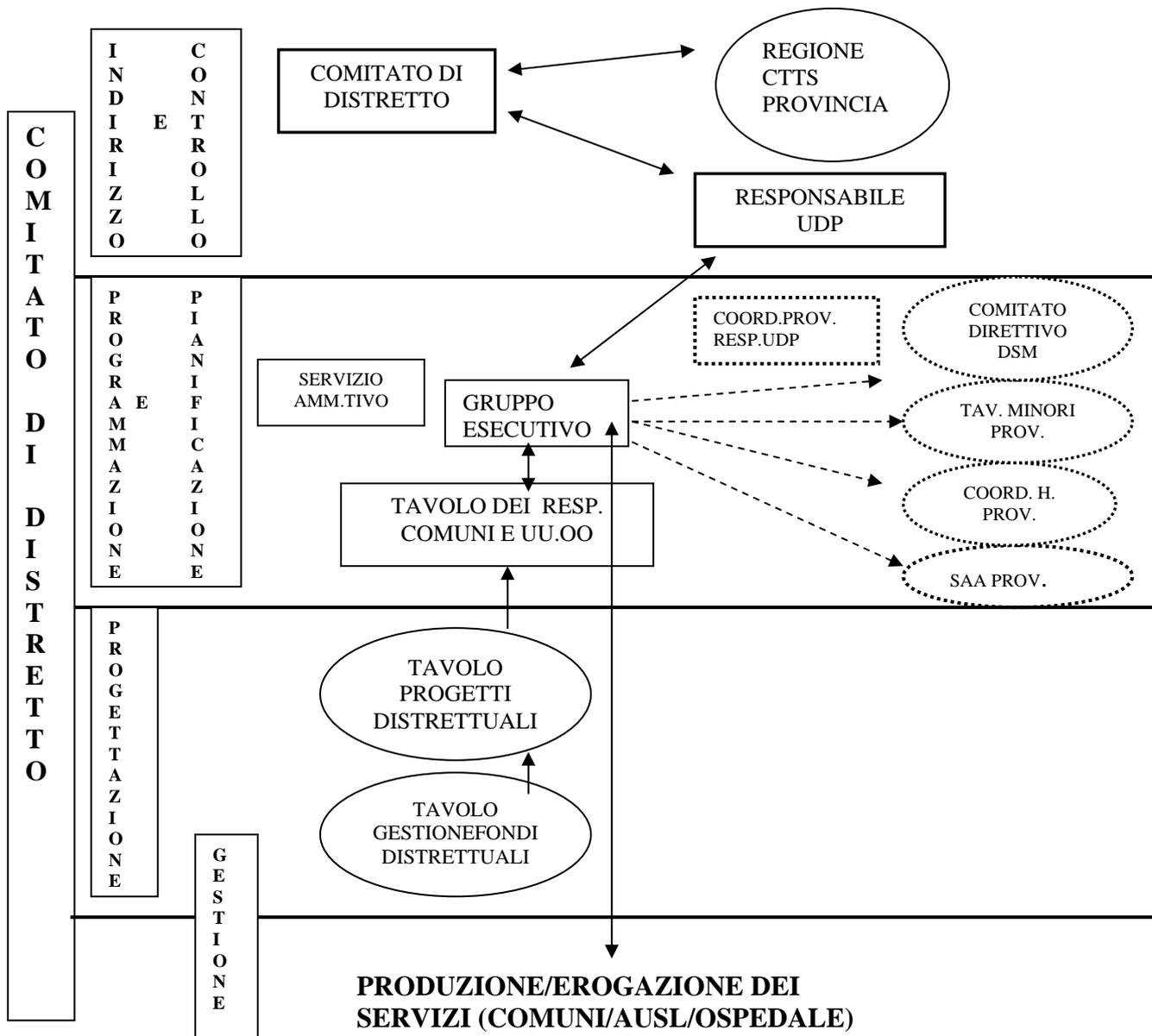
Di seguito viene riportato lo schema concettuale di riferimento sul quale si è lavorato per arrivare alla definizione delle modalità organizzative/operative del Nuovo Ufficio di Piano:

- **PROGRAMMAZIONE**

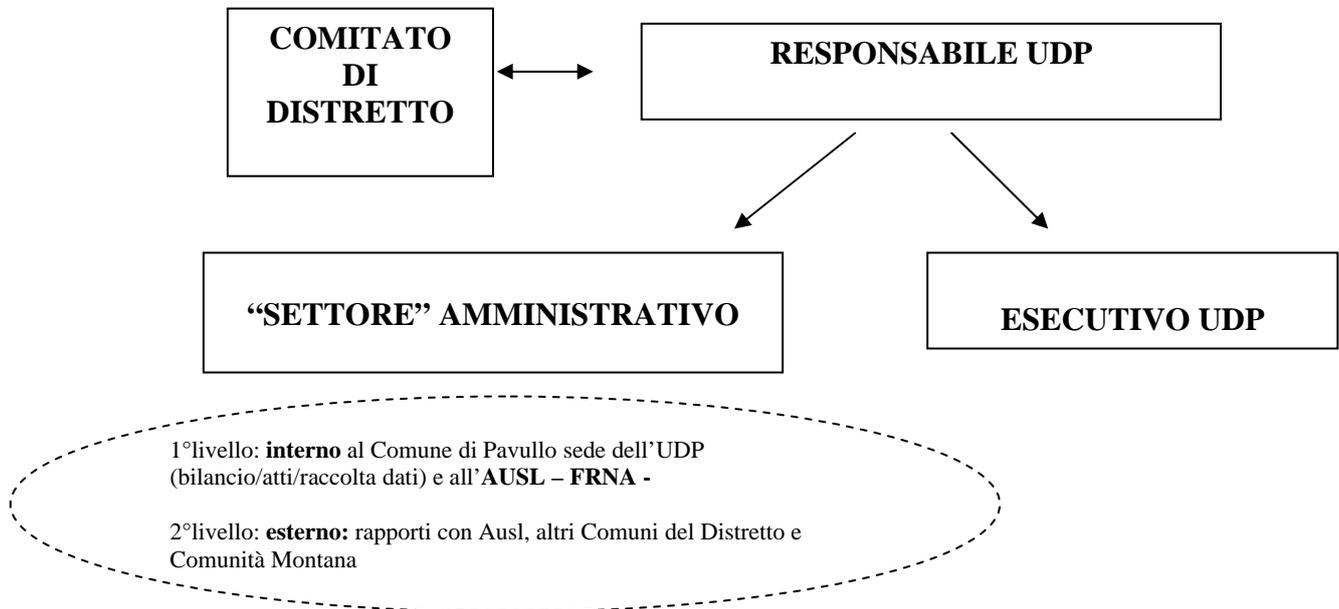
- **PIANIFICAZIONE**

- **PROGETTAZIONE**

- **GESTIONE DI PROGETTI/ATTIVITA' DI AMBITO DISTRETTUALE**



Nell'ipotesi individuata il Comitato di Distretto oltre che intervenire nella parte dell'indirizzo e controllo, di programmazione, pianificazione esprime anche parere circa l'approvazione dei singoli progetti. (si riunisce minimo 1 volta al mese)

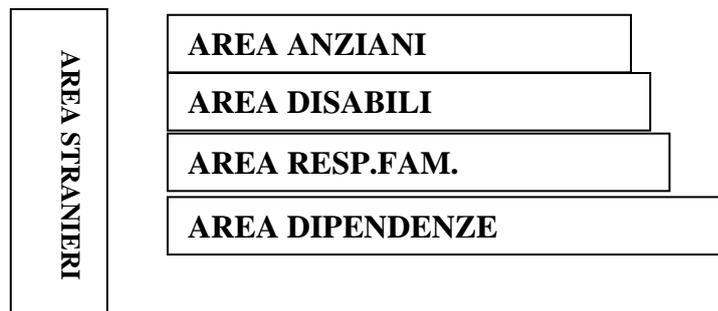


COMPITI:

- Rapporti con il Comitato di Distretto
- Coordinamento esecutivo per predisposizione dei documenti programmatori (P.D.Z. del Benessere e della Salute, Programmi Attuativi, etc.....)
- Stesura dei relativi accordi/convenzioni afferenti ai documenti di programmazione distrettuale
- Atti organizzativi relativi all'Udp

GRUPPO ESECUTIVO

Composizione



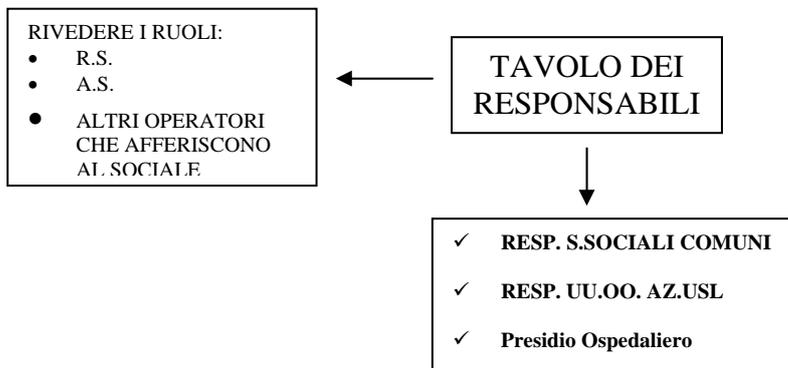
Compiti

PROGRAMMAZIONE	Supporto tecnico al Comitato di Distretto, tramite il Responsabile UDP, rispetto alle istanze provenienti dal territorio (Tavolo Responsabili, Gruppi Lavoro, Strumenti altri di analisi bisogni)
PIANIFICAZIONE	Individuazione obiettivi che concorrono alla realizzazione della programmazione e successiva definizione di progetti/azioni da condividere con il tavolo dei Responsabili
PROGETTAZIONE	Partecipazione diretta singoli componenti dell'esecutivo ai diversi tavoli di lavoro progettuali in qualità di referenti/coordinatori dei tavoli
GESTIONE FONDI	Partecipazione diretta singoli componenti dell'esecutivo ai diversi tavoli gestione fondi distrettuali in qualità di referenti/coordinatori

Funzioni

1. L'esecutivo definisce la referenza dei progetti in capo ai singoli componenti dell'UDP;
2. Al momento sono già state definite le referenze dei progetti esistenti;
3. L'esecutivo si convoca tutti i martedì dalle 9.00 alle 12.00, 1 volta al mese gli interventi dell'esecutivo sono aperti ai Tavoli dei responsabili; gli incontri sono organizzati, a rotazione, nei diversi sub – ambiti territoriali del Distretto;
4. L'Amministrativo partecipa ai lavori dell'esecutivo per la verbalizzazione.

TAVOLO DEI RESPONSABILI



Compiti:

- ◆ Condivisione/confronto/raccolta proposte in merito alla programmazione e pianificazione;
- ◆ Definizione e individuazione componenti tavoli di lavoro gestione fondi distrettuali e progetti distrettuali;
- ◆ Assicura il passaggio delle informazioni relative a tutti i singoli progetti/interventi/attività all'interno del proprio ente di appartenenza;
- ◆ Si riunisce una volta al mese congiuntamente all'esecutivo, che può essere itinerante nei vari sub ambiti territoriali.

Tavolo dei Progetti Distrettuali

Funzioni

- I tavoli sono rivolti ai diversi professionisti nominati congiuntamente, a seconda dei progetti, dall'esecutivo e dal tavolo dei responsabili. E' sempre prevista la presenza di un referente dell'esecutivo che può svolgere o meno la funzione di coordinamento del progetto;
- I verbali dei tavoli dei Progetti distrettuali vengono inviati a tutti i componenti del gruppo esecutivo.

N.B: La cadenza degli incontri sarà definita sulla base dei progetti da realizzare

Tavolo Gestione Fondi Distrettuali

Funzioni

- I tavoli sono rivolti prevalentemente alle Assistenti Sociali e hanno come obiettivo la gestione dei fondi economici di ambito distrettuale (ex. Assegni di cura, fondo madri nubili, fondo dipendenze, etc.);
- I verbali dei tavoli dei Progetti distrettuali verranno inviati a tutti i componenti del gruppo esecutivo.
- E' sempre prevista la presenza di un referente dell'esecutivo che può svolgere o meno la funzione di coordinamento del progetto

N.B:

- **La cadenza degli incontri sarà mensile con specifico ordine del giorno definita sulla base dei progetti da realizzare**
- **E' sempre prevista la presenza dell'Amministrativo Udp.**

2. INQUADRAMENTO DELL'ARGOMENTO.

L'organizzazione dei servizi sociali e socio sanitari nel Distretto del Frignano, con particolare riguardo ai servizi della tutela minori

Per quanto riguarda la tutela minori fino al Novembre del 2007 le attività di progettazione e coordinamento relativamente ai minori disagiati era trattata dal S.A.M. (Servizio Assistenza Minori), composto dalla Assistenti Sociali e dagli Educatori che, nei vari Comuni, gestivano le situazioni relative al disagio minorile, dalle figure sanitarie coinvolte nell'area della tutela minori e da una coordinatrice del servizio, interna alla Comunità Montana.

Il territorio era stato dotato di tale strumento, in quanto vi era la necessità di creare momenti di raccordo e confronto tra servizi, data l'organizzazione frammentaria degli stessi, nella quale ciascun Comune o gruppo di Comuni gestiva (e gestisce tuttora) autonomamente le funzioni di tutela dei minori.

Con la costituzione del nuovo Ufficio di Piano le attività fino ad allora di competenza del S.A.M. sono passate a questo ufficio.

Dopo questa breve premessa, passiamo ad analizzare i dati relativi ai minori in carico ai servizi del Frignano. I dati a disposizione sono relativi all'anno 2006 (sistema regionale Sisam), in quanto quelli del 2007 sono in corso di elaborazione e, quindi, non ancora disponibili.

Per quanto riguarda i dati complessivi circa i nuclei familiari ed i minori assistiti, la situazione è la seguente: 282 nuclei e 375 minori, con un aumento di entrambe le categorie, dato che i dimessi sono stati in numero inferiore rispetto ai nuovi assistiti in quell'anno.

Dei 375 minori in carico 30 erano interessati da disposizioni dell'autorità giudiziaria, per i quali, come stabilito anche dall'accordo di programma, è prevista la presa in carico anche da parte dello Psicologo.

Più nello specifico l'accordo di programma¹, al titolo III "Area minori e famiglie" prevede che la gestione e la titolarità dei servizi sociali del Frignano, relativi alla maternità, infanzia, età evolutiva e famiglia sono di competenza dei Comuni. Precisa che questi ultimi, insieme alla Comunità Montana del Frignano e l'Azienda USL- Distretto n° 5 "intendono sviluppare, anche in questo settore, una rete di servizi ed interventi tra loro coordinati di natura

¹ Scaduto a Dicembre 2007 e in teoria superato, rispetto all'integrazione socio sanitaria, dalla Convenzione che istituisce il Nuovo Ufficio di Piano, anche se quest'ultima non va a toccare aspetti operativi che, invece, erano affrontati dal vecchio Accordo. Proprio in funzione del carattere fortemente transitorio della situazione attuale, si può pensare che sia il momento giusto per fare delle proposte anche operative.

sanitaria, sociale ed educativa, in risposta alla globalità dei bisogni del minore in situazione di disagio o bisogno.....per una buona qualità ed efficacia degli interventi sui soggetti deboli e sul loro nucleo familiare, è fondamentale ricomporre l'azione dei diversi servizi nella logica di un progetto individualizzato e multidimensionale”.

All'art. 19 “Attività del servizio sociale territoriale” si stabilisce che i Servizi Sociali dei Comuni del Frignano attivano i seguenti interventi:

- Attività di informazione ed orientamento rispetto alla rete dei servizi sul territorio;
- Prima accoglienza e valutazione delle condizioni sociali del minore;
- Interventi di sostegno e consulenza alla famiglia del minore in situazione di rischio e disagio;
- Interventi a tutela del minore in situazione di rischio e disagio;
- Interventi a tutela del minore nelle situazioni di separazioni conflittuali;
- Interventi a tutela del minore vittima di abuso;
- Assistenza domiciliare;
- Assistenza economica;
- Affidamento familiare;
- Adozione;
- Interventi di emergenza assistenziali;
- Gestione di interventi connessi a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria minorile (devianza, richieste di indagini da parte della Procura, vigilanza e affidamento al servizio);
- Interventi relativi ai matrimoni di minori;
- Attivazione delle risorse del territorio.

All'art. 20 “Attività sanitaria garantita dall'Azienda USL - Distretto n° 5” l'accordo di programma prevede che l'Azienda USL – Distretto n° 5 assicura, per le attività a valenza sanitaria:

- l'intervento dello Psicologo, garantendo il coordinamento tecnico-scientifico, tramite il Referente dell'Area Sud del Servizio di Psicologia Clinica, dell'équipe Psico-Sociale;
- l'intervento delle figure professionali afferenti al Dipartimento di Salute Mentale (NPIA, CSM, SERT, Servizio di Psicologia Clinica), per quanto di loro competenza;
- l'intervento delle figure professionali afferenti al Dipartimento di cure primarie (U.O. Salute Donna, Spazio giovani), per quanto di loro competenza;

- altre prestazioni specialistiche ed ospedaliere fornite dai Servizi preposti.

All'art 21 "Definizione degli interventi dell'équipe psico-sociale" si precisa che l'équipe psico-sociale si articola in riunioni periodiche e gruppi di lavoro composti da un Assistente Sociale, uno Psicologo ed, eventualmente, un Educatore Professionale. Essa è a tutti gli effetti un'équipe territoriale multiprofessionale all'interno della quale, per le situazioni in carico, i diversi professionisti sono corresponsabili della conduzione del caso, ciascuno per le proprie competenze e professionalità.

L'équipe psico-sociale assume le responsabilità di:

- valutazione dell'assetto familiare;
- valutazione delle condizioni di vita del minore;
- valutazione delle modalità educative del nucleo;
- vigilanza e sostegno alle funzioni genitoriali;
- raccordo con la Magistratura

per tutti i casi di: abuso, maltrattamento, adozione e affido.

L'aspetto della frammentarietà dell'organizzazione rappresenta ancora oggi un nodo critico dei servizi del Frignano, che non consente, nella maggior parte dei casi, di disporre di figure professionali appositamente dedicate alla tutela dei minori. Tutto ciò genera una significativa frammentazione, che rende ulteriormente complessa la gestione operativa dei casi.

Proprio partendo da questa criticità si ritiene opportuno, prima ancora di ipotizzare la creazione di servizi aggiuntivi a supporto di quelli già esistenti (es: servizio di secondo livello, centro per le famiglie), dare maggiore organicità all'attuale assetto. Ritengo, infatti, che il nostro sistema di servizi sociali e socio-sanitari, ad oggi, debba aspirare ad una reale integrazione al suo interno, partendo dalla condivisione di principi e valori fondanti i servizi stessi.

La creazione di un coordinamento a livello distrettuale per i servizi di tutela minori, descritto nell'introduzione, potrebbe rappresentare uno dei tasselli di questo processo.

3. INDIVIDUAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI MIGLIORAMENTO

L'obiettivo specifico del presente progetto è rappresentato dallo sviluppo di un piano di azioni che conduca alla creazione di un coordinamento unico distrettuale dei servizi di tutela minori, per gli interventi complessi (tutela, affidamento familiare, accoglienza in comunità e adozione).

I benefici attesi sono i seguenti:

- ✓ uniformare le buone prassi.
- ✓ Uniformare le risorse. Si propone che il coordinamento abbia una propria autonomia finanziaria e quindi gestisca un proprio budget.
- ✓ Ottenere un ulteriore apporto tecnico da un operatore non direttamente coinvolto nella gestione degli interventi complessi, che possa valutare anche i bisogni formativi e di supervisione degli operatori.
- ✓ Sviluppare le riflessioni sino ad ora condotte, ad esempio sul tema della riorganizzazione dei servizi, con la possibilità di presentare proposte per lo sviluppo delle stesse.
- ✓ Minore carico di lavoro per i responsabili dei servizi sociali dei Comuni, che potranno così investire maggiormente sulla progettazione degli interventi di prevenzione e il lavoro di comunità.

4. ANALISI DI FATTIBILITA'

Innanzitutto affinché il presente project work possa avere una possibilità di applicazione nel contesto in cui lavoro, dovrebbe essere posto all'attenzione del comitato del Distretto, affinché lo stesso possa esprimere il proprio parere in merito e in caso positivo dare mandato all'ufficio di piano affinché vengano sviluppate le azioni successive ipotizzate.

Prevedendo un'adesione alla proposta in oggetto, da parte della componente politica, individuerei, come passaggio successivo, la discussione della stessa all'interno dell'ufficio di piano, con incontri aperti anche alla partecipazione dei responsabili dei servizi sociali.

Partendo da un'attenta analisi delle prese in carico fino ad ora condotte sugli interventi complessi (si ipotizza anche con il sostegno dell'esperto giuridico presente nel nostro territorio e il coinvolgimento degli operatori), si definiranno le competenze dei Comuni e quelle del coordinamento distrettuale, per evitare confusioni, sovrapposizioni o vuoti di competenze, che andrebbero a discapito dell'utenza. Questa fase preliminare dovrebbe, poi, condurre alla definizione di percorsi uniformi sul nostro territorio che, pur nel rispetto della personalizzazione dei singoli progetti, garantiscano risposte adeguate ai bisogni dei minori e delle loro famiglie, sia in termini di professionalità coinvolte sia in merito all'integrazione dei vari interventi.

Andranno definite le risorse anche in termini di personale, che i Comuni metteranno a disposizione per gli interventi complessi.

Dal momento, poi, che si tratterebbe di sviluppare un progetto, con risvolti sia sul piano gestionale che organizzativo, si ipotizza la costituzione di un nucleo tecnico-politico che possa sviluppare un progetto.

I vincoli individuati, dal punto di vista gestionale, sono rappresentati da due scelte:

- strumento ritenuto più opportuno per l'assunzione della figura del coordinatore (es: convenzione);
- quale collocazione dare a questo nuovo ufficio di coordinamento.

I vincoli economici saranno rappresentati dai maggiori costi che questa assunzione comporterà, se non verranno individuati finanziamenti ad hoc.

5. INDIVIDUAZIONE DELLE POSSIBILI AZIONI DI MIGLIORAMENTO E RELATIVA ANALISI COSTO/BENEFICIO. FATTORI FAVORENTI ED OSTACOLANTI OGNI AZIONE

Azione A) Coordinamento ed integrazione degli interventi per la tutela dei minori

Rispetto al beneficio atteso di uniformare le buone prassi si ritiene che il coordinatore dei servizi della tutela minori dovrà convocare e coordinare l'équipe psico-sociale, intesa come momento di coordinamento ed integrazione degli interventi per la tutela dei minori inter e intra servizi. Ciò al fine di concorrere alla valutazione delle risorse e criticità della situazione ed alla formulazione di un progetto individuale integrato sotto l'aspetto sociale, sanitario ed educativo. In sede di équipe si definiranno le singole assunzioni di responsabilità, le azioni da attuare, i tempi di attuazione e di verifica ed i relativi oneri di spesa nella presa in carico del minore, anche mediante la predisposizione di un'apposita modulistica. L' équipe psico-sociale, così come è attualmente, sarà composta dall'Assistente Sociale, dallo Psicologo e dall'Educatore, coinvolti nella presa in carico, con la possibilità di prevedere la partecipazione di eventuali altre professionalità attivate o da attivare, nell'ambito del progetto individuale, con presenze occasionali o programmate. Tale impostazione permetterà un monitoraggio costante sugli interventi e una maggiore integrazione tra le varie componenti coinvolte nel progetto, che avranno un referente unico (**benefici**).

I costi di questa azione saranno da imputare:

- all'elaborazione di una scheda unica condivisa, che rappresenterà lo strumento di monitoraggio e integrazione degli interventi;
- alla costruzione di percorsi condivisi sulle modalità di integrazione dell'équipe psico-sociale con altri servizi coinvolti nel progetto individuale.

Fattore ostacolante: maggiore tempo degli operatori da dedicare a momenti di confronto ed integrazione.

Fattore favorente: maggiore coordinamento degli interventi.

Azione B) Fondo unico distrettuale

Per quanto riguarda la creazione di un fondo unico distrettuale, esso si potrebbe costituire attraverso finanziamenti previsti per specifici interventi e risorse trasferite dai Comuni del Frignano. Si sono ipotizzati due criteri per stabilire in che misura ogni singolo Comune dovrà compartecipare al fondo: numero minori residenti e numero minori in carico per interventi complessi.

Questo fondo unico distrettuale permetterebbe di attuare un principio solidaristico tra le amministrazioni comunali, creando anche situazioni di maggiore equità di trattamento dei singoli casi (**benefici**).

I **costi** vanno imputati all' identificazione, condivisa tra amministrazioni e suoi tecnici, dei criteri per la costituzione del fondo e le modalità di rendicontazione della gestione dello stesso.

Fattore ostacolante: gestione dei fondi non in capo direttamente ai Comuni.

Fattore favorente: risorse già presenti nei bilanci dei singoli Comuni.

Azione C) Supervisione e formazione

Il coordinatore dei servizi della tutela minori, come operatore esterno alla gestione diretta dei casi, potrà offrire agli operatori proprie chiavi di lettura delle situazioni, maggiormente equidistanti, proprio perché non coinvolto direttamente nelle relazioni di aiuto. Potrà garantire il proprio supporto in incontri di conoscenza e di verifica, nelle situazioni per le quali, dopo una valutazione in équipe, si riterrà opportuna la sua presenza.

Il coordinatore, poi, attraverso la sua partecipazione alle équipes, potrà valutare il bisogno formativo degli operatori e la necessità di supervisione (**benefici**).

Il **costo** sarà rappresentato dalla partecipazione ad eventuali corsi formativi o di supervisione a pagamento.

Fattore ostacolante: eventuali costi aggiuntivi.

Fattore favorente: servizio maggiormente qualificato.

Azione D) Proposte organizzative

In merito allo sviluppo delle riflessioni sino ad ora condotte è bene tenere presente che un obiettivo della Regione da raggiungere a breve (pare entro il 2010) è quello di uniformare le modalità di accesso ai servizi attraverso la creazione degli sportelli sociali; questo renderà necessario, almeno in teoria, un ripensamento dell'organizzazione complessiva dei Servizi. Il coordinatore, quindi, a proposito della sua competenza propositiva, partendo dall'analisi condotta dall'ufficio di piano, potrebbe presentare agli organi competenti, possibili soluzioni organizzative, reperendo anche le necessarie risorse a sostegno delle stesse (**benefici**).

Il **costo** sarà rappresentato dalle risorse finanziarie limitate.

Fattore ostacolante: frammentarietà dell'attuale organizzazione.

Fattore favorente: sollecitazione da parte della Regione (vedi Piano socio sanitario 2008/2010) affinché si arrivi ad una sempre maggiore integrazione dei servizi, anche attraverso la gestione di interventi in forme associate.

Azione E) Sgravio del carico di lavoro dei Responsabili dei servizi sociali

Questo nuovo coordinamento gestendo per conto dei Comuni gli interventi più complessi, sia dal punto di vista operativo sia sul piano degli adempimenti amministrativi e finanziari, sgraverebbe il carico di lavoro dei responsabili dei servizi sociali (**beneficio**) che, come già spiegato in precedenza, tranne che per il Comune di Pavullo, si occupano di più servizi o hanno anche un doppio ruolo (Assistente Sociale e Responsabile di servizio).

Il **costo** deriverà dal trasferimento di competenze acquisite dai responsabili dei servizi sociali comunali al coordinatore.

Fattori ostacolanti:

- risorse economiche aggiuntive per assunzione coordinatore;
- possibilità di confusione di ruoli/ sovrapposizioni/ vuoti.

Fattore favorente: maggiore qualità del servizio offerto, dato che ci sarà un operatore dedicato solo ad esso e che dovrà avere una preparazione specialistica.

6. PIANIFICAZIONE DELLE AZIONI PER REALIZZARE IL PROGETTO

Azione	Tempi	Chi	Luogo	Con chi	Modalità
1) Inserimento nella progettazione del Piano S.S. 2009-2011	Novembre 2008	- Coordinatore Ufficio di Piano	Sala conferenze della Comunità Montana	Comitato di Distretto	Proposta al Comitato di Distretto
2) Presentazione del project work	Gennaio 2009	- Progettista - Coordinatore Ufficio di Piano - Figura di sistema - Responsabile del progettista - Assessori Politiche Sociali Comunità Montana e Comune di Pavullo - Esperto esterno	Sala conferenze della Comunità Montana	- Operatori dei servizi di tutela minori - Responsabili servizi sociali - Comitato di Distretto - Esperto giuridico - Componenti ufficio di piano	Giornata formativa
3) Approvazione del project work	Febbraio 2009	- Coordinatore Ufficio di Piano - Figura di sistema - Progettista	Sala conferenze della Comunità Montana	Comitato di Distretto	Presentazione in power point
4) Analisi organizzativa e gestionale sugli interventi di competenza del coordinamento	Febbraio 2009	- Esecutivo Ufficio di Piano - Progettista	Sede Ufficio di Piano	Responsabili servizi sociali	Convocazione incontro
5) Condivisione allargata dell'analisi suddetta e richiesta di eventuali integrazioni	Aprile 2009	- Figura di sistema - Progettista	Sede équipe psico-sociale	Equipe psico-sociale	Inserimento dell'argomento nell'ordine del giorno
6) Rielaborazione delle integrazioni	Aprile 2009	- Figura di sistema - Progettista	Ufficio della Figura di sistema		Elaborato scritto
7) Restituzione delle integrazioni	Maggio 2009	- Figura di sistema - Progettista	Sede Ufficio di Piano	- Esecutivo ufficio di piano - Responsabili dei servizi sociali	Distribuzione elaborato scritto e sintesi orale
8) Costituzione di un nucleo tecnico-politico per lo sviluppo del project work	Febbraio 2009	- Coordinatore Ufficio di Piano - Figura di sistema - Assessori Politiche Sociali Comunità Montana e Comune di Pavullo - Direttore del distretto - Progettista	Sede Ufficio di Piano	Scelta dei componenti tra: - operatori dei servizi di tutela minori - responsabili dei servizi sociali - amministratori - componenti ufficio di piano	Convocazione incontro
9) Elaborazione del progetto partendo dal presente project work	Settembre 2009	Nucleo tecnico-politico - Progettista	Sede Ufficio di Piano		Suddivisione di compiti sulla base di uno schema condiviso
10) Presentazione del progetto per la sua approvazione	Settembre 2009	- Nucleo tecnico-politico - Coordinatore Ufficio di Piano - Figura di sistema - Progettista	Sala conferenze della Comunità Montana	Vedi azione numero 2	Presentazione in power point

7. CRITERI DI VALUTAZIONE

Per la prima azione non utilizzerei un criterio di valutazione specifico, in quanto si tratterà di un passaggio formale affinché il presente project work possa essere inserito nei progetti da discutere e poi sviluppare nel prossimo triennio.

Rispetto all'azione numero due, indicherei come criterio di valutazione, di tipo quantitativo, il numero di partecipanti alla giornata formativa rispetto al numero totale di operatori della tutela minori, responsabili dei servizi sociali, componenti dell'ufficio di piano e assessori alle politiche sociali, suddividendo, poi, il dato per le categorie suddette. Ciò servirebbe a valutare il livello di partecipazione e indirettamente di interesse all'argomento e all'approfondimento dello stesso. Come criterio di tipo qualitativo, invece, si potrebbe somministrare ai partecipanti un questionario di gradimento.

Per quanto riguarda l'azione numero tre, valuterei, a livello quantitativo, il numero di partecipanti al comitato di distretto e , a livello qualitativo, il grado di partecipazione attiva, in termini di domande, richieste di approfondimenti o chiarimenti in merito al tema proposto.

La quarta e quinta azione le valuterei attraverso una rilevazione del grado di collaborazione ed integrazione tra i vari attori coinvolti (rispetto dei tempi che il gruppo si darà per la raccolta dati, capacità di concentrarsi sull'argomento senza uscire dal tema, numero degli interventi dei singoli attori coinvolti e delle successive integrazioni scritte, che dovranno essere inviate all'esecutivo dell'ufficio di piano).

Per la sesta e settima azione utilizzerei come criteri di valutazione il rispetto dei tempi e la chiarezza nell'elaborazione scritta e poi nella restituzione orale della stessa (anche attraverso l'utilizzo di procedure schematiche che aiutino nella sintesi e nella semplificazione).

L'ottava azione la valuterei attraverso la capacità di coinvolgimento da parte di chi dovrà condurre questa azione nel motivare i colleghi alla partecipazione al nucleo tecnico-politico e, di conseguenza, un altro criterio potrebbe essere il numero di candidature per partecipare a questo gruppo di lavoro.

Per la nona azione stabilirei come criterio di valutazione la capacità di lavorare in gruppo, nel rispetto delle diverse competenze e basi di partenza (capacità di presentarsi e spiegare il proprio ruolo, di ascoltarsi, di chiarire dei concetti che non fanno parte della formazione di tutti i soggetti coinvolti, di

rispettare le idee e le proposte degli altri, l'impegno di trovare delle basi comuni su cui fondare il progetto).

Rispetto all'azione numero dieci valuterei il numero di partecipanti all'incontro, rispetto al loro numero totale nel nostro territorio (vedi azione numero uno) e il grado di soddisfazione rispetto alle novità introdotte dal nuovo progetto (attraverso la somministrazione di un questionario).

8. CONCLUSIONI

Chiuderei questa mia proposta con l'auspicio che essa possa rappresentare un punto di partenza per l'incontro tra le varie componenti che costituiscono la rete dei servizi sociali e socio-sanitari.

Il lavoro che vorrei immaginare di svolgere in collaborazione con le mie colleghe assistenti sociali, in vista della giornata formativa (prevista nel piano di azioni), sarebbe quello di presentare la nostra professione, cercando di superare l'atteggiamento di chiusura, frequente tra noi assistenti sociali, che, a mio avviso, comporta un aggravarsi dei pregiudizi nei confronti del nostro lavoro, già frequenti nella cultura dominante.

Questo impegno potrebbe anche rappresentare l'occasione per riconoscersi e fare in modo che anche i nostri interlocutori riconoscano nella nostra professione il ruolo "di detentori dell'attenzione globale alla persona", con conseguenti "funzioni di advocacy, empowerment da trasferire anche nell'organizzazione a cui si appartiene, anche nei progetti di rete" (vedi dispense del corso, elaborate dalla Dott.ssa Elena Allegri, Professore aggregato di Servizio Sociale all'Università del Piemonte Orientale "A.Avogadro", Alessandria).

Per ultimo, ma non in ordine di importanza, vedrei come obiettivo finale di questo sforzo quello di accrescere la conoscenza e la consapevolezza della complessità del lavoro sociale.

Ringrazio: Carla e Patrizia per il loro apporto tecnico e i loro preziosi consigli, l'Assessore Serri e l'Assessore Cargioli per il tempo dedicatomi e per i loro suggerimenti, Maria Teresa Paladino per la sua disponibilità e infine un grazie agli organizzatori e relatori del corso, perché attraverso di esso ho avuto la possibilità di trovare uno spazio di riflessione sulla mia professione e nuovi stimoli per accrescere le mie competenze.

BIBLIOGRAFIA

BARACCANI L., *Tesi di laurea in politiche sociali e del benessere - corso di laurea specialistica OMA (Occupazione Mercato Ambiente) - Facoltà di Scienze Politiche, dal titolo: il progetto "La Carovana dell'Accoglienza". Uno studio di caso sull'affido familiare nel Frignano, che verrà discussa il 24 Ottobre 2008*

SITO DELLA COMUNITA' MONTANA DEL FRIGNANO, *Territorio – descrizione*, www.cmfrignano.mo.it

MODENA STATISTICHE, *Osservatorio statistico provinciale di Modena*

ACCORDO DI PROGRAMMA *tra i Comuni di Pavullo nel Frignano, Serramazzone, Polinago, Fanano, Sestola, Montecreto, Riolunato, Pievepelago, Fiumalbo, Lama Mocogno, Comunità Montana del Frignano e Azienda USL – Distretto n. 5 – per l'integrazione ed il coordinamento delle funzioni sociali e sanitarie nei settori handicap-minori ed anziani, scaduto il 31/12/2007*

LEGGE REGIONE EMILA-ROMAGNA N° 14 del 28 LUGLIO 2008 “*Norme in materia di politiche per le giovani generazioni*”