



UNIMORE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
MODENA E REGGIO EMILIA

Dipartimento di Economia
Marco Biagi



Il valore del sistema regionale di accoglienza per minori

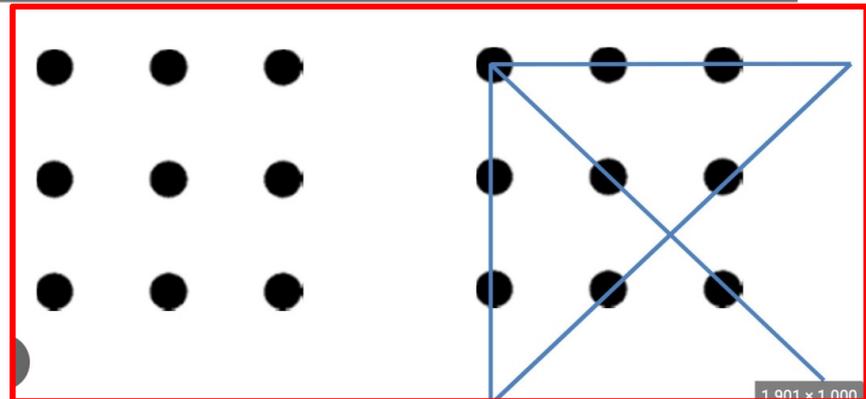
Seminario pubblico di riflessione – 20 settembre 2023
Auditorium Fondazione Marco Biagi

Ricerca a cura di: Andrea Barigazzi, Eleonora Costantini
Supervisione scientifica: Prof. Massimo Baldini - CAPP

«Uscire dal quadrato» la scelta del metodo

L. Bifulco, Conversazioni con il TS modenese - 2021

«Si tratta, come nel problema dei nove punti di Watzlawick, di cercare soluzioni al di fuori delle conoscenze tacite e socializzate (il quadrato) perché queste stesse rappresentano il problema. Per ripensare le cornici, è necessaria un'operazione preliminare e cioè 'uscire dal quadrato' che non è nella realtà ma nel modo in cui noi siamo abituati a conoscerla. Finché non prendiamo la distanza dalla realtà che conosciamo, dagli schemi con cui la conosciamo, non siamo in grado di immaginare una soluzione alternativa».



«Uscire dal quadrato» la scelta del metodo

L. Bifulco, Conversazioni con il TS modenese – 2021

«Per cambiare le cornici è necessario concentrarsi sul *problem setting*, cioè sulla configurazione dei problemi, prima ancora che sul *problem solving* ossia sulla loro risoluzione. Uscire dunque dal quadrato e pensare che la soluzione del problema può avere anche una dimensione collettiva, che quindi la soluzione può essere trovata con altri, in forme diverse di aggregazione e con un uso diverso delle risorse. La soluzione del problema del quadrato si trova fuori dal quadrato, è ad esso laterale. La soluzione sta nel potere dell'immaginazione».

«Uscire dal quadrato» la scelta del metodo

L'analisi descrittiva di un fenomeno deve essere anteriore alla scelta della politica, in modo da non commettere l'errore di pensare che l'analisi sia in qualche modo indipendente dalla società in cui il fenomeno viene esaminato (adattamento da A. Sen).

Ricerca come occasione di:

- confronto e valorizzazione tra saperi;
- costruzione di «basi informative» anche a partire dalla legittimazione di conoscenze esperienziali e professionali attraverso cui andare oltre il già noto.

→ RICERCA PARTECIPATA

«Uscire dal quadrato» la scelta del metodo

Andare oltre il quadrato → attribuire una nuova dimensione pubblica al problema affinché non resti una questione confinata allo scambio privato, considerando le politiche come oggetto di interesse generale → da qui l'idea di un «seminario di riflessione» come momento di appropriazione collettiva della conoscenza e come possibilità di ulteriori momenti.

La domanda e il processo di ricerca

La domanda di partenza → supporto nella definizione di una retta standard...

- Prima ricognizione del contesto regionale e nazionale (di regolazione e stima dei costi) e prima analisi dei dati sui costi annuali secondo lo schema consolidato (comunità socio-educative)
- Incontri assembleari per la definizione della domanda di ricerca (cosa vuol dire definire una retta per ciascuno dei settori di intervento?)

La domanda e il processo di ricerca

- Co-costruzione degli strumenti e del piano di ricerca → Quali? Come? A chi? Condividendo quale significato? (file costi, questionari, schede, diari)
- Restituzione assembleare in itinere dei risultati
- Restituzione pubblica estesa agli altri attori coinvolti nella governance (Regione, Comuni, AUSL)

La domanda (riformulata) e il processo di ricerca

Le attività di ricerca realizzate tra gennaio 2019 e oggi:

Comunità socio-educative → il *valore* dei costi standard

Compilazione file costi, secondo riclassificazione Linee Guida Nazionali, per gli anni 2017, 2018 e 2019.

Partecipanti diretti alla rilevazione: 15 comunità del Coordinamento enti autorizzati alla gestione di Comunità Educative per i Minori regione Emilia-Romagna.

Comunità integrate socio-sanitarie → la complessità che si autoregola

Questionario sui casi (114 situazioni mappate); co-costruzione di un indice di complessità; compilazione file costi per gli anni 2019 e 2020.

Partecipanti diretti alla rilevazione: 12 comunità (tutte quelle aderenti al Coordinamento enti autorizzati).

La domanda (riformulata) e il processo di ricerca

Comunità M&B → la pluralità che si fa sistema (G&F)

Questionario sulle strutture/servizi/utenza (22 comunità); compilazione file costi (14 comunità per 2019 e 2020).

Partecipanti diretti alla rilevazione: 22 comunità del Coordinamento M&B

Comunità familiari e case-famiglia multiutenza → il peso di ciò che non si vede

Schede comunità; diario giornaliero per ruolo (adulti accoglienti, personale educativo, personale volontario stabile); compilazione file costi (anno 2022).

Partecipanti: 8 comunità familiari del Coordinamento regionale comunità familiari e 11 case-famiglia dell'Associazione Papa Giovanni XXIII

E la rappresentatività? E la generalizzazione?

I dati raccolti (soprattutto quelli economici) sono rappresentativi? E di cosa?

- Limiti nella rappresentatività statistica per alcune dimensioni (copertura territoriale, dimensione, natura dell'ente).
- Test per la validità statistica dei risultati emersi e attenzione alla generalizzazione dei risultati.

E la rappresentativa? E la generalizzazione?

- Condivisione del necessario processo di (ragionevole) semplificazione ma a partire da una base dati reale (no medie né stime), attraverso un approccio *mix-method* e strumenti comparabili (lo stesso file costi per tutti, riconfigurato in base alle LG).
- La generalizzazione dei risultati attiene all'emergere di dimensioni ricorrenti che concorrono alla definizione della «retta» piuttosto che al valore (forbice) stimato per una ipotetica retta di riferimento per ciascun segmento del sistema di accoglienza.

Prima dimensione: la regolazione del settore

Legge 184/1983 → Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori
→ de-istituzionalizzazione delle persone minori e costruzione di un modello di accoglienza relazionale.

Regione Emilia-Romagna DGR 1904, 2011 → Direttiva in materia di affidamento familiare, accoglienza in comunità e sostegno alle responsabilità familiari → regolazione regionale delle politiche sociali.

«Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni», 2018 → soft-law per orientare un coordinamento degli interventi a livello nazionale e uniformare (in assenza dei LEPS) i mondi regionali di intervento.

→ Gli spazi e i significati della **governance multilivello...**

Prima dimensione: la regolazione del settore

e una **centratura locale** degli interventi → ruolo dei Comuni e delle AUSL (in termini di finanziamento e organizzazione dell'offerta)

Territorializzazione delle politiche come:

- localizzazione dei bisogni;
- localizzazione della gestione;
- mobilitazione delle risorse territoriali → soggetti del Terzo Settore abilitati all'intervento come gestori/co-produttori delle politiche

→ Spazi di collaborazione/conflicto nella formulazione dell'intervento sociale sui territori

Prima dimensione: la regolazione del settore

Gli strumenti di regolazione e il coordinamento tra quelli esistenti come occasione di (ri)definizione (negoziazione) di una cornice comune che:

- Riconosce (Ad esempio: Mamme o Adulto? Diade?)
- Legittima all'azione (se la diade è riconosciuta allora possiamo lavorarci)
- Individua logiche e regole per l'agire (Autorizzate/Non autorizzate)

Prima dimensione: la regolazione del settore

Con un approccio:

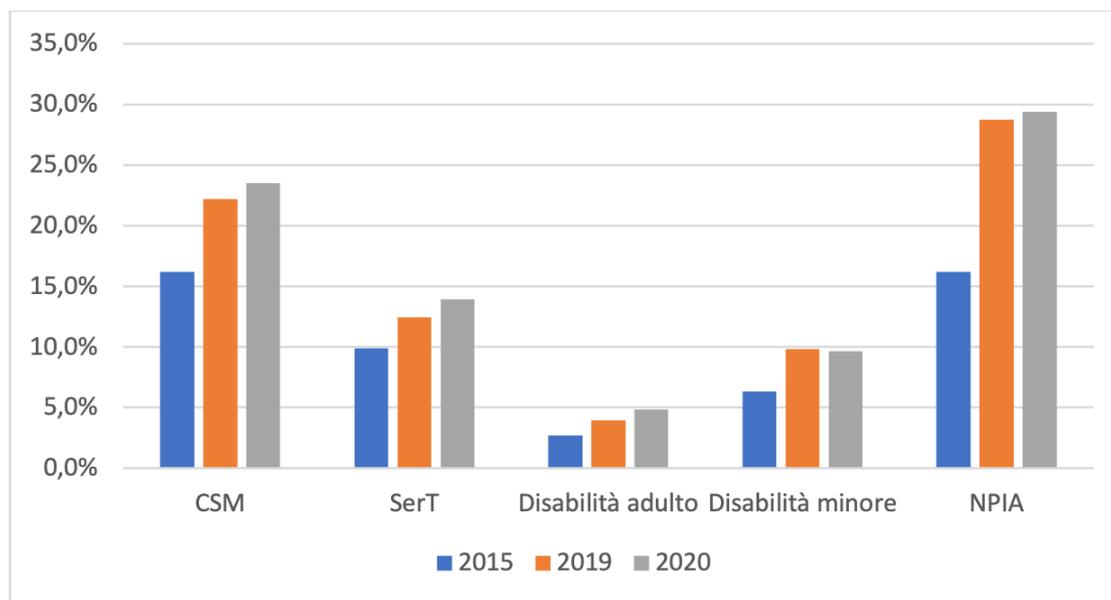
- Dinamico: strumenti adattabili nel tempo (perché cambiano i fenomeni)
- Informato: conoscenza come occasione di valutazione/apprendimento (che risale i livelli della governance → dai territori alla regione → osservatori intesi co-produzione conoscenza)

Esistono quindi variabili situazionali, che devono essere ricomprese nel processo di regolazione interno al sistema: **non esiste una sola via ottima e in sé conclusa** per le scelte decisionali ma tante possibili vie in grado di rispondere adeguatamente alle modificazioni del sistema (E. Ostrom).

Seconda dimensione: i mutamenti sociali

COMUNITA' G&F

Grafico 9 – Come cambia la vulnerabilità negli anni (in termini percentuali)

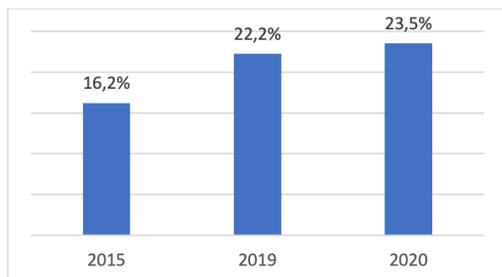


Fonte: elaborazione degli autori

Seconda dimensione: i mutamenti sociali

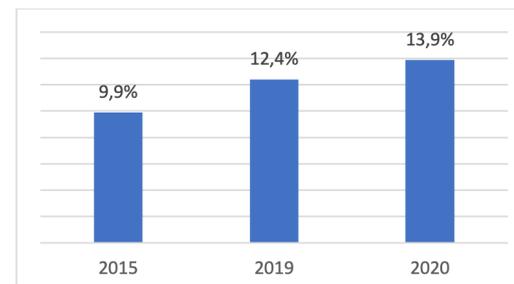
COMUNITA' G&F

Grafico 10 – Percentuale nuclei con adulto in carico al CSM su totale nuclei



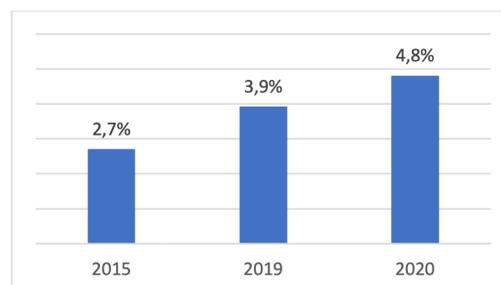
Fonte: elaborazione degli autori

Grafico 11 – Percentuale nuclei con adulto in carico al Sert su totale nuclei



Fonte: elaborazione degli autori

Grafico 12 – Percentuale nuclei con adulto certificato disabile su totale nuclei

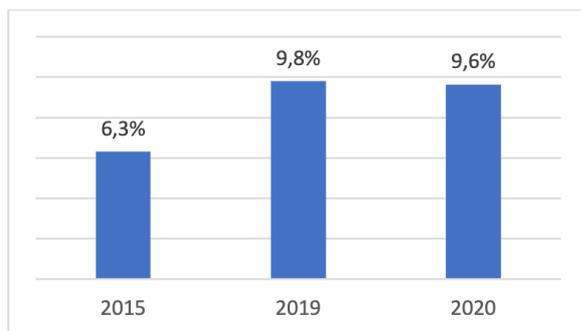


Fonte: elaborazione degli autori

Seconda dimensione: i mutamenti sociali

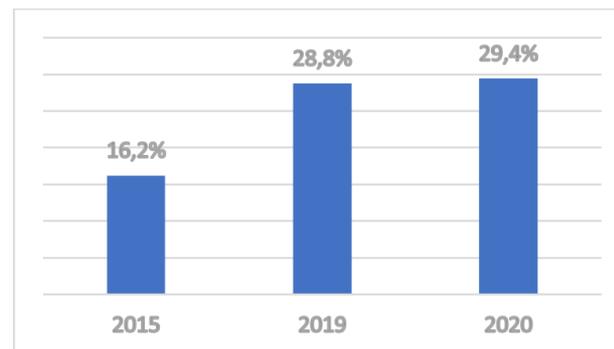
COMUNITA' G&F

Grafico 13 – Percentuale nuclei con minore certificato disabile su totale nuclei



Fonte: elaborazione degli autori

Grafico 14 – Percentuale nuclei con minore in carico alla NPIA su totale nuclei



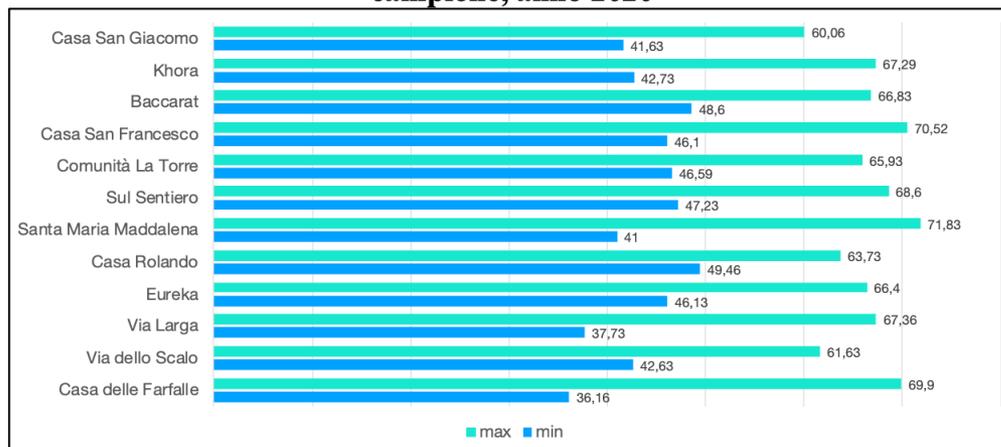
Fonte: elaborazione degli autori

Seconda dimensione: i mutamenti sociali

COMUNITA' INTEGRATE SOCIO-SANITARIE

Sezione «Anagrafica»

Grafico 23 – Valore minimo e massimo dell'«indice di complessità» per ciascuna comunità del campione, anno 2020



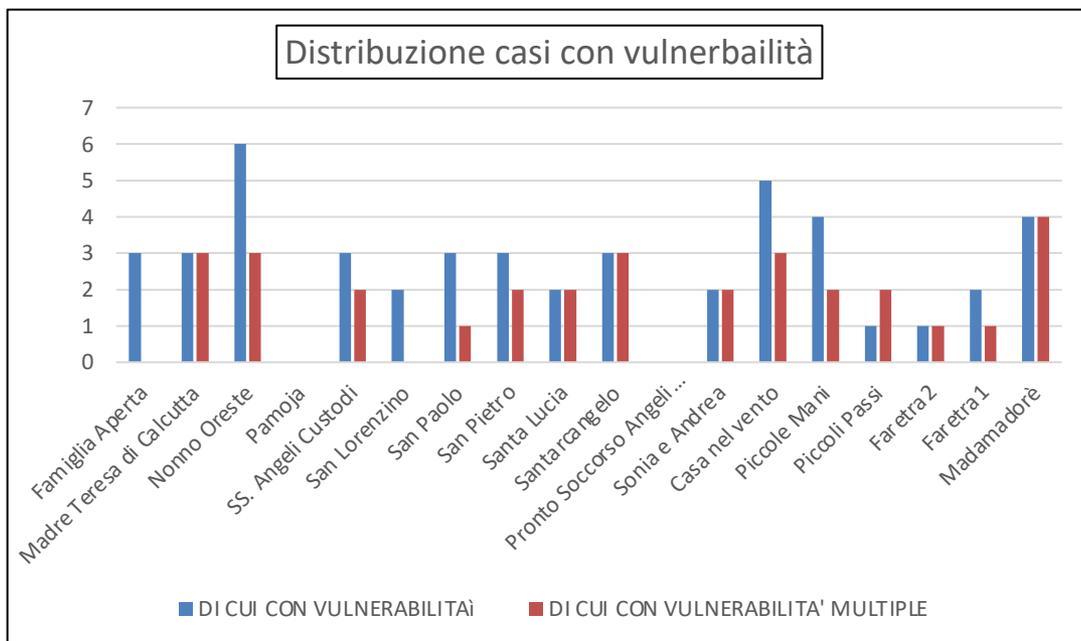
Fonte: elaborazione degli autori

Sezione «Progetto di tutela e accoglienza» (numero accoglienze previe in comunità, qualità delle relazioni con pari, educatori e struttura, presenza collaborativa della famiglia)

Sezione «Condizione sanitaria e di vulnerabilità» (presenza o meno di una diagnosi sanitaria all'ingresso, presenza e tipo di terapia farmacologica assunta, presenza di invalidità e/o disabilità, frequenza scolastica con o senza sostegno individualizzato, uso di sostanze, gesti autolesivi auto ed eterodiretti, presenza di violenze e abusi).

Seconda dimensione: i mutamenti sociali

COMUNITA' FAMILIARI E CASE-FAMIGLIA MULTIUTENZA



Accolti minori (0-17)

Totale 59

Di cui 19 non italiani (su 24 accolti totali non italiani)

Media vulnerabilità: 2,6 accolti per comunità

Media vulnerabilità multiple: 1,7 per comunità

Persone accolte

Numero totale 88

di cui con vulnerabilità 47

di cui vulnerabilità multiple 31 (CSM o NPIA, SerT, Altre Patologie funzionali, Disabilità, Invalidità).

Seconda dimensione: i mutamenti sociali

- Emergono bisogni nuovi di accoglienza anche in termini definitivi (Chi entra in comunità? Con che tipo di vulnerabilità?). I bisogni si definiscono dall'intersezione di più dimensioni e si sviluppano secondo processi a diversa intensità in termini di intervento (funzione prevalente di accoglienza → servizi erogati).
- Il sistema di offerta deve poter dare risposta (adeguata) in ciascuna delle fasi in cui si presenta il bisogno MA «Sperimentare costa», soprattutto in termini di variabilità nei costi di gestione e di struttura.
- «Sperimentare è un rischio» per l'organizzazione, che può essere contenuto attraverso una valutazione condivisa del bisogno (numero posti) e un utilizzo condiviso delle risorse a disposizione (tasso di saturazione).

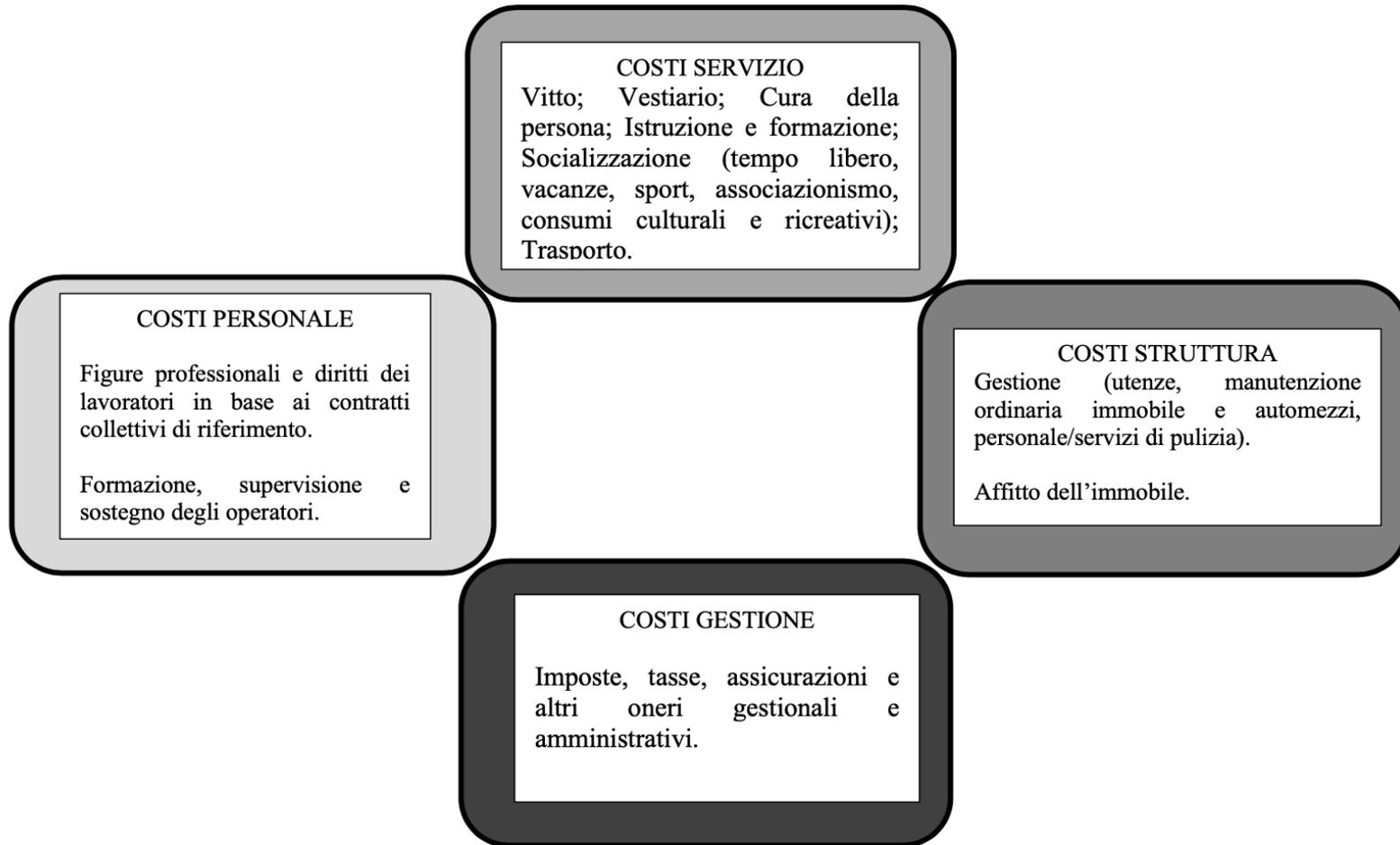
Seconda dimensione: i mutamenti sociali

- Ad esempio nelle comunità integrate, la complessità dei casi presenti non influenza in modo statisticamente significativo il variare dei costi giornalieri ad utente. I motivi possono essere ricercati nell'omogeneità tra le comunità per quanto riguarda la complessità media. Infatti la complessità mostra una variabilità interna ai gruppi (singola comunità) ma non osserva differenze significative tra i diversi gruppi (confronto tra comunità).
- Le **comunità si auto bilanciano internamente** tra casi più e meno complessi: emerge il valore del lavoro educativo e della co-valutazione dei casi al momento dell'inserimento → contenimento dei costi economici e sociali.

→ Intervento sociale tra innovazione e (messa a valore della) competenza

Terza dimensione: le componenti del costo/valore

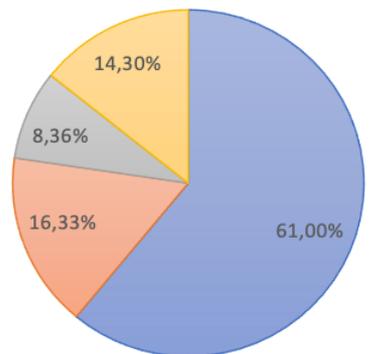
Grafico 1 – Voci di spesa secondo le Linee Guida del Ministero



Terza dimensione: le componenti del costo/valore

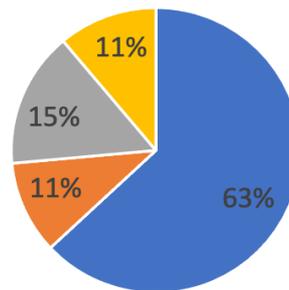
ANNO 2019

COMUNITA' SOCIO-EDUCATIVE



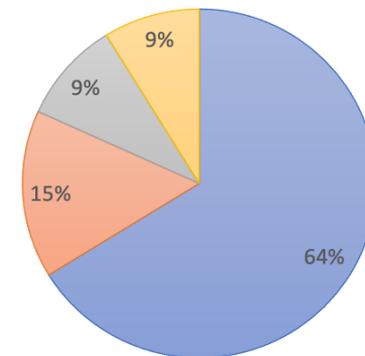
■ costi del personale ■ costi del servizio
■ costi della struttura ■ costi di gestione

COMUNITA' G&F



■ Costi del Personale ■ Costi del Servizio
■ Costi della Struttura ■ Costi di Gestione

COMUNITA' INTEGRATE



■ Costi del Personale ■ Costi del Servizio
■ Costi della Struttura ■ Costi di Gestione

Terza dimensione: le componenti del costo/valore

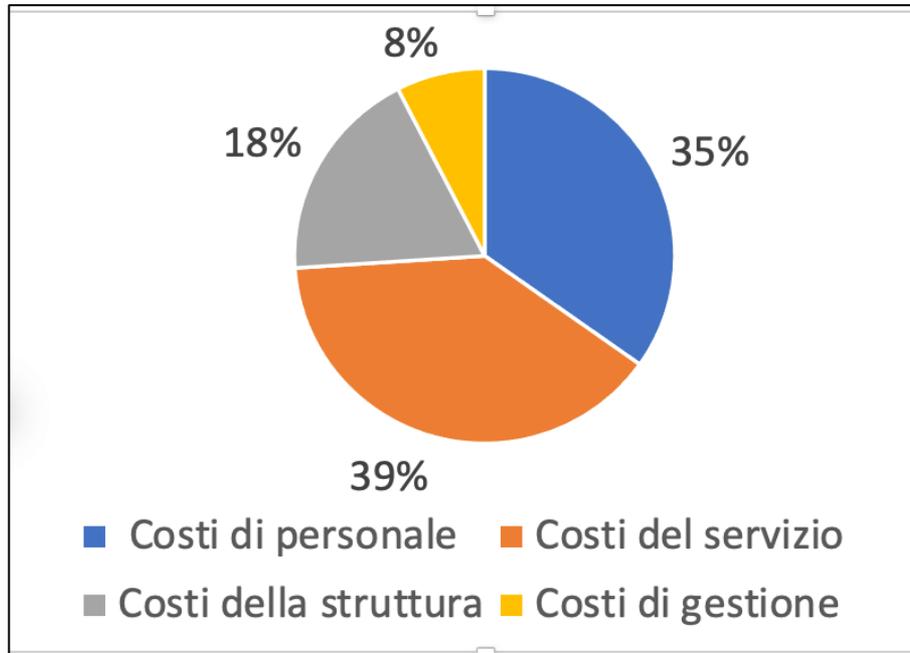
- Il costo del personale varia tra il 61% e il 64%
- È la voce di costo più elevata nelle tre tipologie
- È la voce di costo in cui la variabilità tra organizzazioni dello stesso ambito è minore (effetto della regolazione e della direttiva regionale)

La de-istituzionalizzazione passa attraverso il lavoro di relazione e cura che tuttavia è:

- Lavoro povero (dati ISTAT)
- **Lavoro a cui è venuto meno il riconoscimento sociale** (difficoltà di reclutamento)

Terza dimensione: le componenti del costo/valore

COMUNITA' FAMILIARI E CASE FAMIGLIA MULTI-UTENZA ANNO 2022



Il valore del lavoro di relazione:

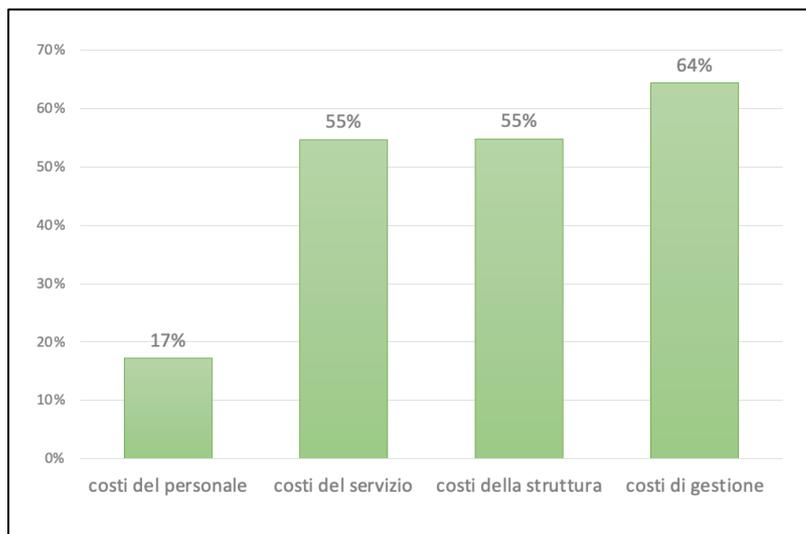
- nelle comunità familiari e case-famiglia multiutenza solo il 35% è retribuito **a fronte di una presenza H24 degli adulti accoglienti!!**
- Il costo del servizio incide maggiormente (si tratta di vere e proprie famiglie!)

→ **L'intervento sociale tra standardizzazione e personalizzazione**

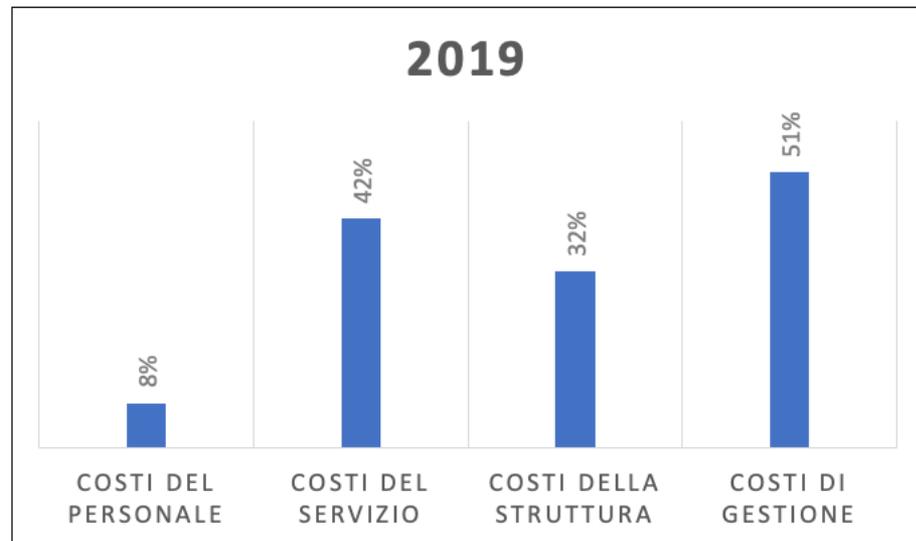
Terza dimensione: le componenti del costo/valore

VARIABILITA' COSTI ANNO 2019

COMUNITA' SOCIO-EDUCATIVE



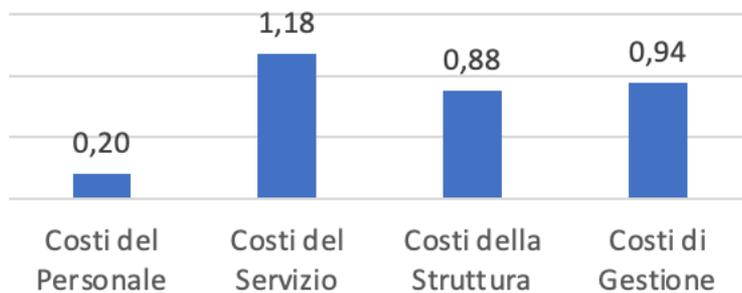
COMUNITA' INTEGRATE



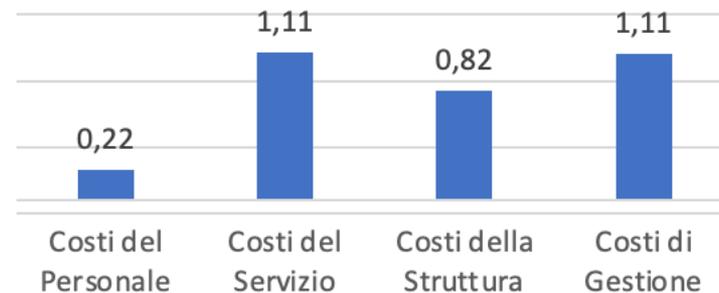
Terza dimensione: le componenti del costo/valore

COMUNITA' G&F

2020

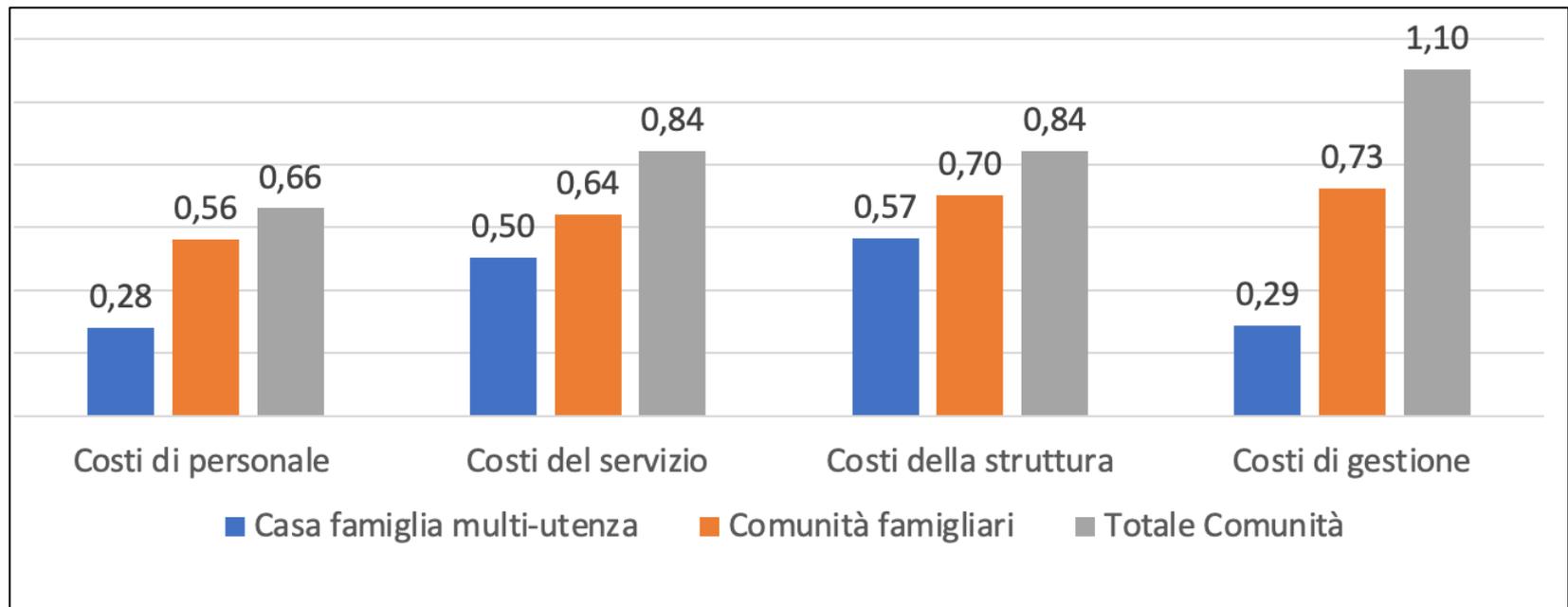


2019



Terza dimensione: le componenti del costo/valore

COMUNITA' FAMILIARI E CASE-FAMIGLIA MULTIUTENZA
ANNO 2022



Terza dimensione: le componenti del costo/valore

- La regolazione uniforme (rapporto tra personale educativo/persone accolte).
- Esiste però una dimensione di costi propri dell'organizzazione su cui si gioca la **variabilità dell'offerta** (il modello di intervento) che diventa molteplicità anche in risposta ai bisogni che emergono → variabilità/standardizzazione in risposta alla varietà dei bisogni (valutazione nella scelta).

Comunità familiari/Case famiglia → se l'idea è di una accoglienza che ripropone la dimensione relazionale di una famiglia, quanto possiamo modellizzare una famiglia? Quanto possiamo standardizzare le dinamiche di gestione familiare?

→ La molteplicità dell'offerta può diventare un asset del sistema regionale, nei territori e tra territori?

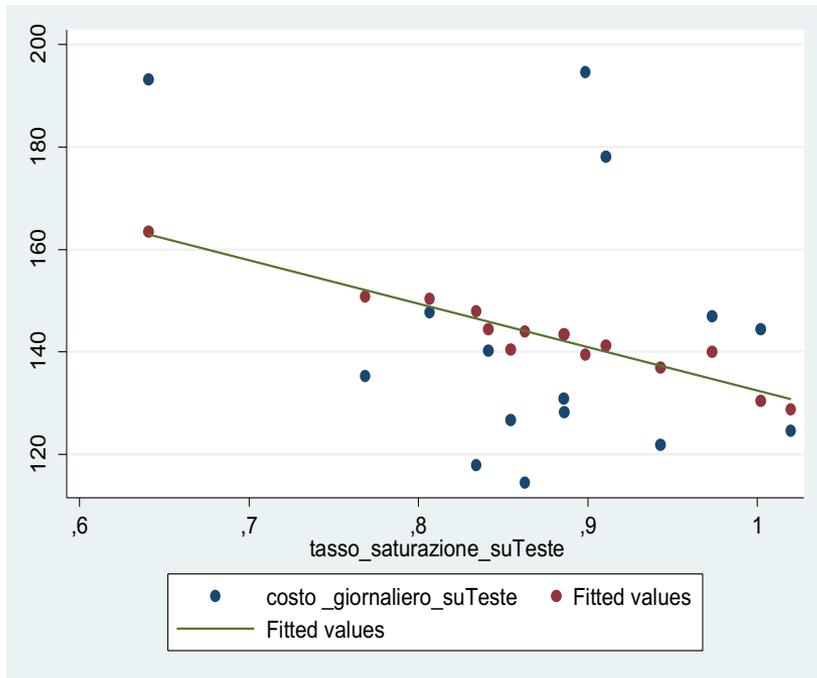
Quarta dimensione: i parametri per la «misurazione»

- Il **rapporto tra personale educativo e persone accolte** agisce sulla struttura dei costi regolandone/contenendone l'impatto.
- Il **tasso di saturazione** relazione inversa sui costi (all'aumentare del tasso di saturazione diminuiscono i costi giornalieri a persona accolta) **TRANNE** che nelle comunità familiari
- Il **numero dei posti autorizzati** relazione inversa sui costi (all'aumentare nel numero dei posti autorizzati diminuiscono i costi giornalieri a persona accolta) **MENO** rilevante per le comunità socio educative e le comunità familiari.

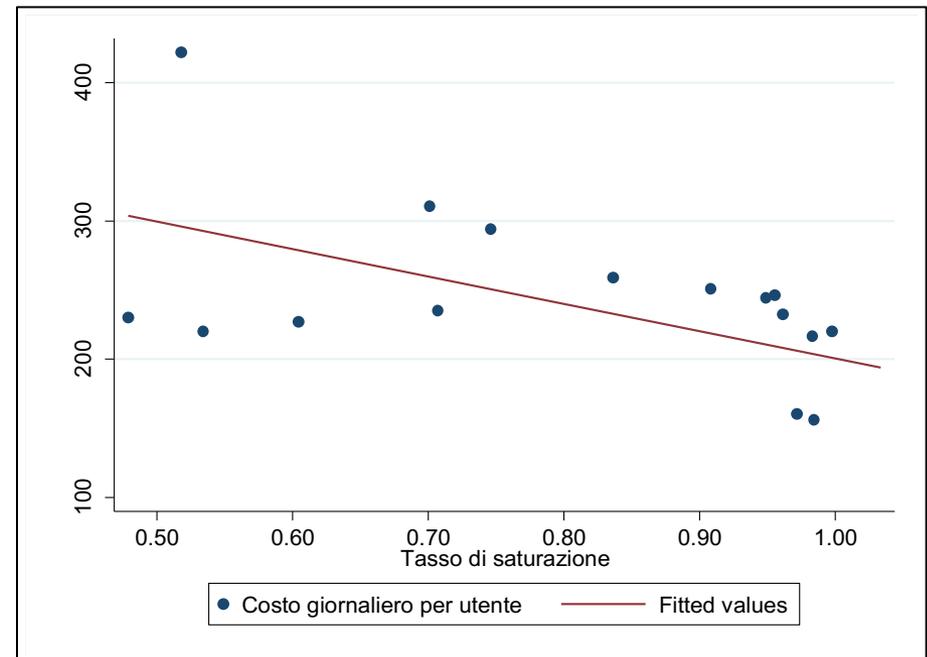
Quarta dimensione: i parametri per la «misurazione»

TASSO DI SATURAZIONE

COMUNITA' SOCIO-EDUCATIVE



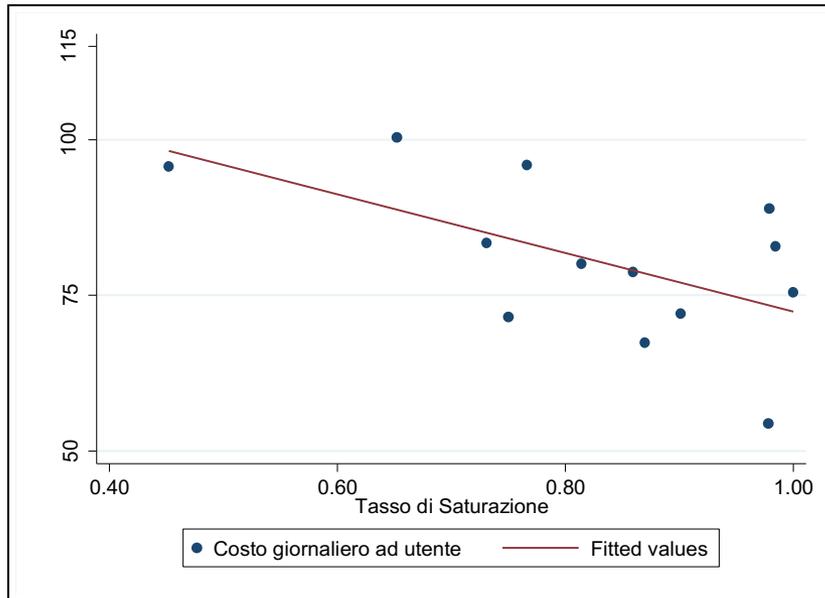
COMUNITA' INTEGRATE



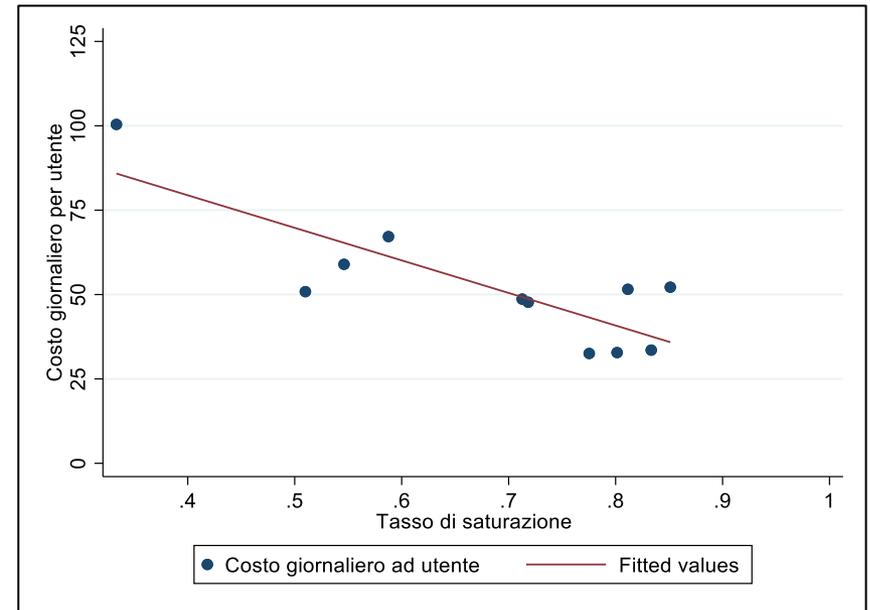
Quarta dimensione: i parametri per la «misurazione»

TASSO DI SATURAZIONE

COMUNITA' G&F



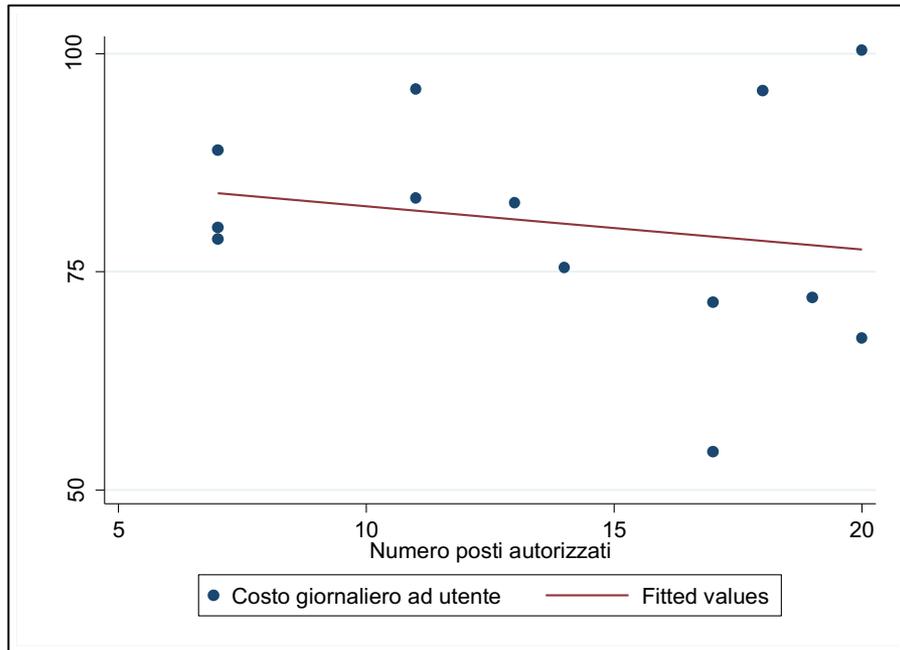
CASE FAMIGLIA MULTIUTENZA



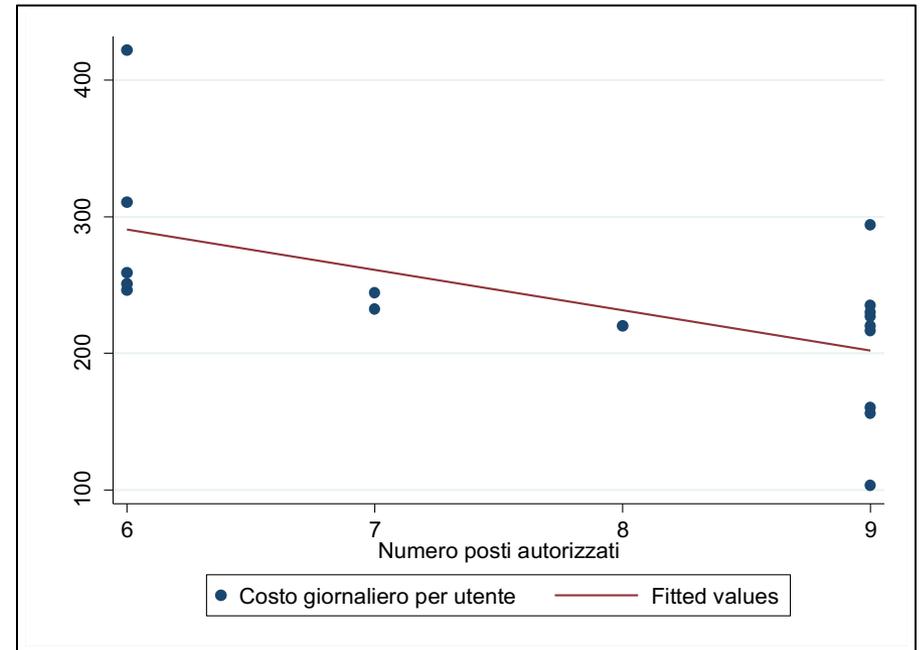
Quarta dimensione: i parametri per la «misurazione»

NUMERO POSTI AUTORIZZATI

COMUNITA' G&F



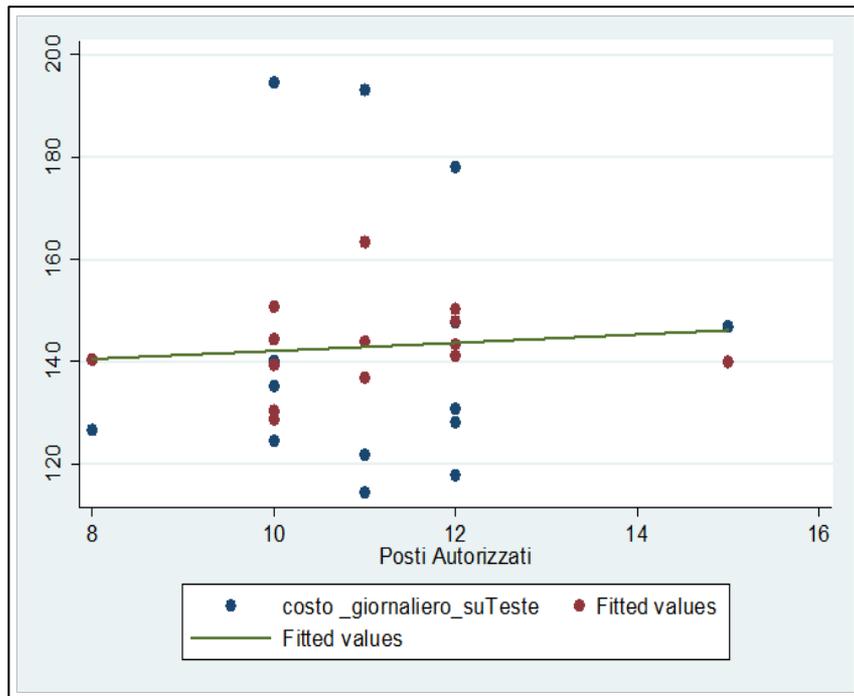
COMUNITA' INTEGRATE



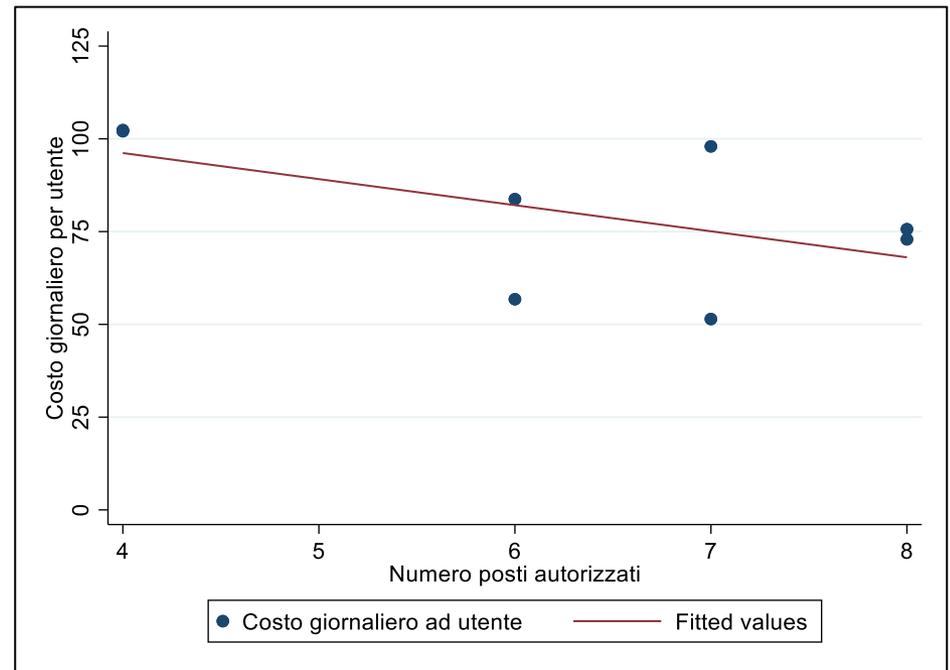
Quarta dimensione: i parametri per la «misurazione»

NUMERO POSTI AUTORIZZATI

COMUNITA' SOCIO-EDUCATIVE



COMUNITA' FAMILIARI



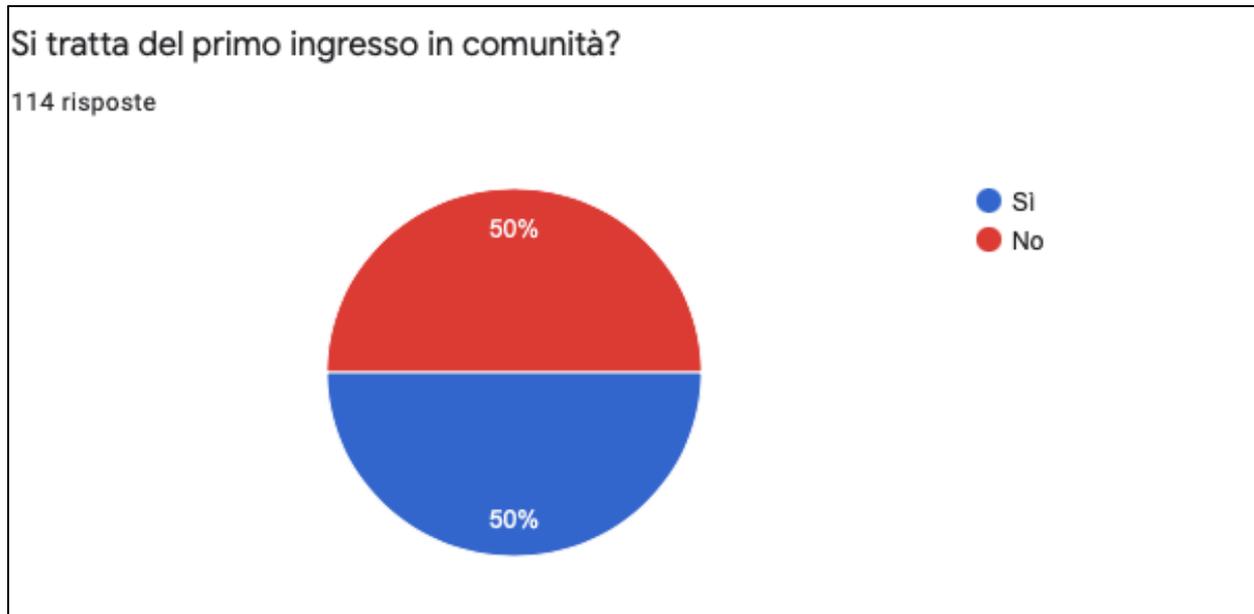
Quarta dimensione: i parametri per la «misurazione»

- I parametri di riferimento sono orientati dalla domanda «Quanto?» ma agiscono in modo diverso sulla determinazione dei costi (diversa inclinazione delle rette).
- Affiancare dei parametri che rispondano anche al «Come?» del servizio che si intende erogare. Ad esempio:
 - Tenendo in considerazione le dimensioni di complessità dei casi
 - Ipotizzando una formulazione non statica del tasso di saturazione → riconoscere quanto accade nella pratica (scelte delle comunità di attendere del tempo prima degli inserimenti)
 - Ipotizzando una formulazione variabile del rapporto ore educative/persone accolte variabile nelle diverse fasi di accoglienza → riconoscere quanto accade nella pratica (ad esempio: il periodo di inserimento dei nuovi casi richiede spesso un affiancamento di personale educativo uno a uno).

→ Quali sono i parametri per la sostenibilità dell'intervento sociale?

Quarta dimensione: i parametri per la «misurazione»

COMUNITA' INTEGRATE



Se no, in quante altre comunità è stato accolto?

Una comunità → 27

Due comunità → 17

Tre comunità → 11

Quattro comunità → 2

Abbiamo risposto alla domanda iniziale?

La «retta standard» è un parametro di riferimento, che può essere inteso come «**soglia**» sotto la quale entra in crisi la qualità del servizio erogato, anche perché va in crisi la sostenibilità dell'organizzazione che lo eroga.

Come tutte le misure teoriche deve essere «**adattabile**» alle situazioni concrete, ossia deve poter variare per accogliere le variabilità delle organizzazioni e dei fenomeni sociali.

Può essere pensata come il luogo in cui ente locale e soggetto gestore (ri)contrattano i rispettivi ruoli, la reciproca fiducia e il **valore pubblico del bene erogato**.

Abbiamo risposto alla domanda iniziale?

Pensare la «retta standard» come «soglia adattabile» permette di:

- identificare un **benchmark comune** a cui tendere ma realistico, perché costruito a partire da una esperienza comune e condivisa;
- **evitare la cristallizzazione** di un prezzo unico per servizi che sono caratterizzati da un'alta componente di variabilità e, d'altra parte, evitare eccessive oscillazioni legate alla discrezionalità dei committenti;
- affermare **la possibilità di modifiche** nel tempo o tra situazioni;
- costruire in modo informato e coerente l'elenco degli eventuali costi extra.

Cosa manca?

Imparzialità degli strumenti di ricerca → Parzialità della ricerca

- Il costo/valore del lavoro pubblico in termini di programmazione e governance
- Il benessere di chi lavora nelle comunità
- Forme e contenuti della regolazione territoriale → come si sono organizzati i territori
- Una ricomposizione delle «basi informative» a integrazione dei sistemi già esistenti
- Nuovi strumenti per la programmazione (a partire da un'analisi storica del sistema di accoglienza)
- L'impatto di altri fenomeni (MSNA) sul sistema regionale
-



UNIMORE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
MODENA E REGGIO EMILIA

Dipartimento di Economia
Marco Biagi



Grazie per l'attenzione!!