Introduzione e sintesi del Rapporto

Introduzione

In questa quarta edizione, il *Rapporto sulle autonomie locali in Emilia-Romagna*, presenta, coma ormai di consueto, i risultati delle ricerche svolte nel corso del 2004. In questo modo alcuni nuovi tasselli si aggiungono al costante lavoro di monitoraggio sulle trasformazioni del sistema degli enti territoriali dell'Emilia-Romagna, sui servizi da essi offerti e sulla qualità dei rapporti tra istituzioni locali e cittadini (visti questi ultimi sia come soggetti della partecipazione politica che come fruitori di servizi).

La prima parte del Rapporto è interamente dedicata ad una serie di indagini originali sulle caratteristiche dei servizi offerti nell'ambito della regione agli anziani non autosufficienti. Viene tracciato un quadro della strategia di politica pubblica perseguita dalla Regione Emilia-Romagna in questo settore e vengono proposti i risultati di tre distinti approfondimenti. Il primo riguarda soprattutto la valutazione che delle politiche regionali e dei processi di integrazione socio-sanitaria danno gli operatori. Il secondo riguarda le valutazioni dei familiari che assistono anziani non autosufficienti, soprattutto per quanto attiene alle modalità di accesso ai servizi socio-sanitari pubblici. Il terzo riguarda infine la diffusione degli strumenti di *customer satisfaction* all'interno delle strutture che offrono servizi agli anziani.

La seconda parte raccoglie, come di consueto, le ricerche svolte su temi ricorrenti. In particolare, il capitolo normalmente dedicato all'esame dei risultati di bilancio dei comuni presenta un impegnativo (ma necessario) approfondimento di tipo metodologico sulla affidabilità degli indici utilizzati in precedenza

all'interno del Rapporto, così come in molte altre pubblicazioni simili. Il capitolo normalmente dedicato alla partecipazione politica contiene in questa edizione una analisi dei risultati delle tornate elettorali svoltesi nel giugno 2004. Infine, il sesto capitolo propone una analisi comparativa sulla dotazione di personale degli enti territoriali dell'Emilia-Romagna.

Nei paragrafi che seguono viene proposta una sintesi operativa di ciascuna delle ricerche presentate più ampiamente nei capitoli di cui si compone il *Rapporto*.

1. *Modelli regionali di intervento a favore degli anziani non autosufficienti*

Nel primo capitolo si mostra come a fronte di mutamenti socio-demografici strutturali, legati all'invecchiamento della popolazione e alle modifiche negli assetti familiari, le Regioni italiane abbiano ormai da alcuni decenni iniziato a confrontarsi in maniera sempre più diretta con la tematica della cura a vantaggio delle persone anziane non autosufficienti. Tale fenomeno assume tratti differenziati a seconda del contesto regionale anche se ormai è chiaro che i *trend* in atto comportano e comporteranno carichi di assistenza crescenti. L'Emilia-Romagna è del resto, come è noto, ai primi posti in Italia per l'intensità con cui si manifestano tali trasformazioni socio-demografiche.

Le politiche messe in campo dallo Stato centrale e dalle Regioni risultano molto differenziate sul territorio e certamente non si può parlare oggi in Italia e in molte sue parti di un diritto alla tutela dai rischi di non autosufficienza. È ancora ampio lo scarto fra la copertura assicurata dalla rete di interventi rispetto ai bisogni individuali e familiari.

La situazione emiliano–romagnola appare in termini relativi nettamente migliore. Questa Regione ha saputo nel corso del tempo promuovere un sistema di interventi ampio e differenziato che, pur necessitando di ulteriori investimenti e sviluppi, è riuscito meglio che altrove a fronteggiare una domanda sociale crescente sia quantitativamente che qualitativamente (malattie

cronico-degenerative, demenze, bisogni di autonomia degli utenti e dei familiari, tutela e professionalizzazione dei lavoratori nel sommerso, ecc.).

Rileggendo il percorso complessivo seguito dalle politiche regionali emiliano-romagnole negli ultimi 30 anni emergono alcune indicazioni generali: *a)* la capacità di creare un sistema complesso ed articolato di servizi volti a favorire la territorializzazione e, quanto più possibile, la personalizzazione degli interventi; *b)* l'attenzione crescente alla regolazione e al finanziamento del sistema; *c)* la costruzione di un modello di *policy* avvenuta in maniera incrementale, prestando attenzione alle innovazioni e alla loro codifica ed affinando pertanto nel corso degli anni il funzionamento e l'efficacia delle misure introdotte; *d)* una particolare attenzione alla dimensione organizzativa, onde favorire l'integrazione fra i diversi servizi ed in particolare fra quelli socio-sanitari. La Regione ha quindi intrapreso un sentiero di sviluppo, che la pone ai primi posti in Italia, rispetto al quale in questo momento il vincolo principale è dato dalla scarsità di risorse finanziarie.

2. *I modelli di intervento emiliano-romagnolo a favore degli anziani non autosufficienti. Le valutazioni degli operatori pubblici sul territorio*

L'analisi presentata nel secondo capitolo permette di integrare l'esame delle politiche regionali emiliano–romagnole per la non autosufficienza introdotto nel capitolo precedente. Da un lato viene ricostruito il quadro normativo ed il livello di diffusione dei servizi a partire da una comparazione con altre regioni italiane. Dall'altro vengono esposti i risultati di una indagine condotta presso i responsabili del settore nell'ambito in particolare dei comuni, dei distretti socio-sanitari e dei SAA, ai quali è stato anche chiesto di esprimere valutazioni in merito alle politiche regionali.

Il giudizio complessivo può essere certamente positivo sia in termini comparati che assoluti: l'Emilia-Romagna è fra le Re-

gioni italiane che più hanno sviluppato una rete vasta e diversificata di servizi e di interventi nei confronti delle famiglie con problemi di non autosufficienza degli anziani. In questo quadro si può guardare con relativa serenità alle sfide per lo sviluppo futuro degli interventi, che a quanto emerge dall'indagine condotta presso gli operatori, si concentrano su pochi elementi problematici. Il livello di coinvolgimento degli enti locali nel *policy making* regionale è considerato in genere soddisfacente da molti comuni ed anche, per quanto di loro competenza, dai distretti. Rimane comunque un'area relativamente consistente, anche se sicuramente non maggioritaria (fra un quarto ed un terzo dei Comuni) che auspica di poter essere maggiormente coinvolta nei processi decisionali regionali.

La soddisfazione da parte dei Comuni e delle altre strutture territoriali appare generalizzata per il contenuto e per il tipo di interventi proposti e fra questi anche verso l'assegno di cura: chiedendo una valutazione delle politiche proposte con valori da 1 (totalmente insufficiente) a 10 (ottimo), il voto medio ricevuto è stato pari a 7,2 tra i responsabili dei servizi a livello comunale e 7,5 tra i responsabili dei distretti. Questi soggetti tendono però a mettere in risalto l'urgenza di trovare risposte più efficaci soprattutto in due direzioni: l'introduzione di meccanismi di finanziamento in grado di assicurare una maggiore copertura dei bisogni; l'utilizzo di strumenti che facilitino ulteriormente l'integrazione socio-sanitaria. La Regione ha già avviato risposte in tale senso che, soprattutto per la prima tematica, richiedono però un mutamento nel contesto nazionale di riferimento.

Venendo infine al funzionamento dei SAA appare complessivamente buona la loro capacità di intervento e di realizzazione degli obiettivi loro assegnati dalla l.r. 5/94: la prima valutazione dell'anziano (con la previsione di una modalità di accesso preferenziale per i casi di urgenza), il controllo sui tempi di attesa per i servizi, l'integrazione socio-sanitaria e quella sanitaria sembrano dare buoni risultati. Molto spesso però tali strutture lamentano una carenza di personale, soprattutto per le funzioni di servizio e di presa in carico a diretto contatto con

l'utenza, che può quindi limitare la loro capacità di azione. Sicuramente quello delle risorse umane è uno degli aspetti su cui provare ad investire maggiormente nel futuro. Ugualmente lo studio sembra indicare come un'ulteriore priorità quella di favorire nei SAA assetti organizzativi che valorizzino forme di aggregazione e di maggiore integrazione fra comuni e distretti: l'analisi svolta nel secondo capitolo indica infatti come risultino in genere più efficaci, a parità di altre condizioni, i modelli di gestione in cui il distretto assume un ruolo rilevante, perlomeno assieme ai comuni, mentre sia più problematica la scelta di una gestione delegata principalmente solo a questi ultimi.

3. *I percorsi d'accesso al Servizio Assistenza Anziani nel racconto degli utenti*

Il terzo capitolo, ricollegandosi a quanto appena detto, propone i risultati di una indagine condotta mediante interviste con gruppi di parenti che assistono anziani autosufficienti svolte con la tecnica del *focus group*. In questa parte della ricerca si prevedeva quindi il coinvolgimento di cittadini chiamati a raccontare la propria esperienza di fruizione del servizio soprattutto per quel che riguarda il percorso d'accesso. Si è scelto in particolare di condurre alcuni *focus group* con cittadini che si occupassero di familiari anziani non autosufficienti, e che usufruissero di aiuti pubblici (per esempio, assegno di cura, assistenza domiciliare, e così via) da non più di un anno.

Sono state scelte, all'interno della Regione, tre realtà che si assomigliassero in relazione ad alcuni parametri prestabiliti. La scelta è caduta su Faenza (Ra), Imola (Bo) e Sassuolo (Mo). I gruppi sono stati organizzati e condotti con l'aiuto dei SAA locali. Vi hanno partecipato complessivamente 34 persone, con una presenza variabile dalle cinque alle nove persone per gruppo.

Si intendeva conoscere quale fosse l'immagine del SAA negli utenti, e farsi raccontare il personale percorso d'accesso al servizio; attraverso il racconto, si intendevano acquisire ele-

menti per stabilire quali siano gli *iter* seguiti dalle persone per accedere agli aiuti offerti. In calce, si dava poi lo spazio per suggerire eventuali miglioramenti.

Un primo dato importante che traspare dal materiale prodotto è che il SAA non può contare su una identità riconosciuta; in molti casi si fa confusione fra i vari servizi e alcune persone, pur essendo in carico al SAA, non sapevano cosa fosse. Molte volte infatti le persone sanno di recarsi "dall'assistente sociale" (facendo anche confusione fra Comune e Azienda USL), senza sapere però nulla del contesto più generale all'interno del quale il servizio è inserito. Lo stesso nome "Servizio Assistenza Anziani" non è conosciuto dalla maggior parte degli utenti.

Per quanto riguarda i percorsi d'accesso, ovvero le modalità con cui si viene a contatto con il servizio, si assiste a una grande differenziazione: c'è chi viene a conoscenza del servizio tramite il passaparola da parte di altri familiari con lo stesso problema, chi invece viene informato da amici o parenti che lavorano nel settore, chi invece si reca dal medico di base, chi si reca dal patronato sindacale.

All'interno di questa differenziazione, vi sono alcuni percorsi particolarmente facilitati: si tratta di quelle persone che, avendo un familiare ricoverato in ospedale per un aggravamento delle condizioni di salute, sono state informate delle opportunità d'aiuto direttamente dal personale ospedaliero, i quali hanno provveduto anche a chiamare direttamente il SAA. Questi casi sono i più diretti e veloci, e le persone affermano di aver risolto i loro problemi (almeno in parte) senza alcun problema.

Purtroppo però non avviene la stessa cosa in tutte le realtà: il passaggio semplificato sembra essere la norma laddove l'Azienda USL entra in maniera forte nella gestione del SAA.

Dalle testimonianze raccolte, sembra comunque prevalere la facilità d'accesso in tutte le realtà: le informazioni sono state per lo più rapide e di buona qualità, ma si nota come *i percorsi più facilitati sono quelli che passano attraverso il personale sanitario dell'ospedale*. Non è forse un caso il fatto che il percorso più difficile che è stato raccontato si riferisca ad un rico-

vero a cui non è seguita alcuna comunicazione in tal senso. Si può pensare quindi che la corretta formazione degli operatori sanitari, i quali avrebbero la possibilità di far circolare rapidamente ed efficacemente l'informazione, sia una buona prassi da incentivare.

Visto e considerato che le strade per accedere all'informazione e al servizio sono svariate, risulta quindi importante che l'informazione sia il più diffusa possibile nel territorio. Chiedendo agli stessi partecipanti dove ritenessero utile pubblicizzare i servizi, non si è riusciti ad identificare una fonte privilegiata: sono stati maggiormente citati i quotidiani locali e i periodici d'informazione che molti comuni distribuiscono gratuitamente alle famiglie del territorio. Tuttavia, per quanto buona e diffusa possa essere l'informazione, gli intervenuti hanno confessato che, se non si ha il problema in casa, l'informazione non arriva. Diverse persone hanno affermato di non conoscere il Servizio Assistenza Anziani perché non se ne erano mai preoccupati prima, e questo porta a concludere che qualsiasi campagna informativa dovrà essere ripetuta periodicamente per catturare l'attenzione delle persone interessate al servizio.

4. *L'utilizzo degli strumenti della* customer satisfaction *nell'assistenza agli anziani*

Un ulteriore interrogativo a cui la ricerca ha cercato di dare risposta riguarda la diffusione (effettiva e potenziale) delle pratiche di valutazione della soddisfazione degli utenti (*customer satisfaction*) all'interno delle strutture che offrono servizi agli anziani non autosufficienti. Il quarto capitolo, dedicato a questo argomento, si basa sulle risposte date a tale proposito svolta dai responsabili dei SAA dei distretti sanitari e dei comuni nell'ambito della più ampia indagine da cui sono tratte anche le analisi presentate nel secondo capitolo. Quella indagine permette dunque di quantificare la diffusione di questo tipo di rilevazioni (meno della metà delle amministrazioni considerate),

nonché di conoscere le modalità prevalenti con cui vengono realizzate (metodi impiegati, frequenza, pubblicizzazione dei risultati, ecc.). Una domanda del questionario chiedeva di valutare l'influenza che queste rilevazioni hanno sulle modalità di offerta dei servizi. Le risposte hanno indicato che tale valutazione è prevalentemente positiva. Un'ultima domanda del questionario ha rivelato inoltre l'interesse degli intervistati nei confronti di un sistema regionale di rilevazione della qualità percepita.

5. *Gli indici di bilancio dei Comuni. Un approfondimento metodologico*

Nelle precedenti edizioni del *Rapporto sulle autonomie locali* sono state sviluppate analisi comparative sui dati di bilancio dei comuni emiliano-romagnoli. Tali analisi sono state condotte con dati estratti dai *Certificati del conto del bilancio dei Comuni* con l'impiego di indici finanziari selezionati fra quelli più comunemente utilizzati da addetti ai lavori e ricercatori del settore, studiandone l'andamento per serie storiche e per classi demografiche.

Peculiarità degli studi condotti negli anni scorsi è stata quella di non essersi limitati a descrivere l'andamento dei singoli indici di bilancio. Si è cercato invece di sperimentare l'elaborazione di indici di carattere innovativo che sintetizzino alcune delle principali variabili del bilancio finanziario dei Comuni, allo scopo di poter procedere ad una valutazione complessiva della situazione finanziaria di ciascun Comune, tenuto conto della prestazioni medie calcolate su base regionale e per classi demografiche. In specifico, sono stati selezionati alcuni indici di bilancio fra quelli ritenuti più significativi per poter valutare complessivamente la gestione finanziaria dei comuni, in termini di *sostenibilità* e *solidità* del bilancio. Quindi, si è proceduto a trasformare, con opportune procedure statistiche, la distribuzione dei valori di ciascun indice e poi a cumulare i valori di più indici riferiti a ciascun comune, arrivando così a costruire degli indici composti sintetici, fino alla definizione di un

unico indice complessivo di bilancio denominato di *solidità finanziaria*.

In seguito a queste sperimentazioni, è sorta però l'esigenza di un approfondimento proprio sul significato e sulla utilità degli indici di bilancio più comunemente impiegati nella comparazione fra comuni. L'esigenza di un approfondimento si è posta, di conseguenza, anche in merito alla utilità e alla significatività delle operazioni di costruzione di indici composti da noi sperimentate.

Ciò considerato, è stata svolta in primo luogo una ricognizione sul tipo di indici di bilancio e sulle modalità del loro impiego da parte di amministratori, funzionari, *stakeholder* e studiosi, nel contesto di analisi comparative sui bilanci degli enti locali. Lo scopo era quello di verificare quali dimensioni di bilancio vengano prese in considerazione e come siano impostate le analisi comparative fra comuni attraverso indici di bilancio.

In secondo luogo, si è condotto un approfondimento specifico su tre coppie di comuni emiliano-romagnoli, appartenenti a differenti classi dimensionali, che presentavano valori particolarmente polarizzati rispetto agli indici sperimentali da noi elaborati, al fine di evidenziare quali elementi di bilancio spiegavano la variabilità di valori fra i comuni messi a confronto.

Parte essenziale del lavoro di ricerca svolto consiste nel tentativo di esporre, in un quadro quanto più possibile esaustivo, le potenzialità e soprattutto i limiti connessi agli indici semplici più comunemente utilizzati nelle analisi comparative di bilanci comunali. È noto che un confronto fra le prestazioni di bilancio dei Comuni richiede molte cautele, in primo luogo perché i Comuni si differenziano fra loro per tessuto socioeconomico e caratteristiche del territorio, per assetto qualità e quantità di servizi erogati, per scelte tecniche e organizzative di contabilizzazione delle poste di bilancio e per molti altri fattori ancora. Significato e criticità in chiave comparativa degli indici di bilancio sono stati approfonditi anche attraverso interviste con alcuni esperti della materia.

Valutati, quindi, gli indici di bilancio disponibili e i punti di problematicità in chiave comparativa di ciascuno di essi, si è

proceduto a selezionare un nuovo gruppo di indici, scelti fra i più significativi e al tempo stesso più affidabili per una comparazione fra bilanci comunali. Con questi indici è stato poi elaborato un questionario sottoposto a un gruppo di esperti della materia, con l'obiettivo: primo, di accertare se vi sia univocità fra esperti ed addetti ai lavori in merito alla valenza "positiva" o "negativa" attribuita alla variabilità degli indici semplici da noi considerati ai fini della costruzione degli indici sintetici sperimentali; secondo, di "misurare" la significatività degli stessi indici attribuendo loro un "peso", posto che non tutti sono da ritenersi ugualmente significativi per un confronto fra bilanci comunali.

6. *Le elezioni europee ed amministrative del 2004: partecipazione al voto e risultati*

Il sesto capitolo analizza il voto in Emilia-Romagna nel 2004, affrontando sia il tema della partecipazione che dell'esito del voto per i partiti e gli schieramenti. Per quanto riguarda la partecipazione, il *trend* di declino segna un arresto per la prima volta negli ultimi anni, con percentuali ferme sui valori delle precedenti consultazioni. La concomitanza del voto, laddove si è votato per più elezioni, ha contribuito ad uniformare i livelli di partecipazione. L'unica indicazione di un comportamento "selettivo" da parte dell'elettorato è quella del voto non valido. Il peso delle schede bianche e nulle sul totale dei voti espressi differisce notevolmente tra elezioni provinciali (dove è più alto), europee e comunali.

Un altro aspetto trattato è quello della disuguaglianza di genere nella partecipazione al voto. Anche in questa tornata elettorale si conferma la minore propensione femminile ad andare a votare, seppure con differenze ormai ridotte a pochi punti percentuale. Va notato come la presenza di questo differenziale ancora penalizzante per le donne accomuna tutte le province emiliano-romagnole.

La seconda parte del capitolo si focalizza invece sui risultati

del voto. Tra le principali attese dell'elezione c'era il comportamento della lista Uniti nell'Ulivo e, sul versante politico opposto, quello di Forza Italia. I dati indicano una sostanziale stabilità dei consensi per le due coalizioni nel periodo 1999-2004, con la prevalenza del centro-sinistra che si mantiene al di sopra della maggioranza assoluta dei voti. Passando alle singole forze politiche, due sono le principali considerazioni che si possono trarre dall'analisi. All'interno del centro-sinistra il confronto tra le due strategie (unitaria o della divisione) indica come la scelta di aggregazione nella lista Uniti nell'Ulivo non si sia dimostrata significativamente più efficace di quella del «marciare divisi» in termini di voti ottenuti, mentre a sinistra i partiti pacifisti accrescono significativamente i loro consensi. Nel centro destra, Forza Italia subisce invece un certo declino, più evidente nel voto amministrativo e a livello nazionale.

Un tema importante affrontato nel capitolo è la personalizzazione del voto. L'elezione diretta del sindaco e delle altre cariche amministrative locali (presidenti di provincia e di regione) produce infatti una quota sempre più ampia di voti personali, ossia di voti attribuiti solo al candidato e non ai partiti. L'esito del voto indica come la personalizzazione assuma un peso maggiore nelle elezioni comunali (rispetto alle provinciali), dove è possibile per gli elettori esprimere anche un voto disgiunto (votare per un candidato e per un partito dello schieramento opposto). Esistono, poi, forti differenze territoriali nella diffusione del voto personale, tra province dove è particolarmente elevato (Parma e Piacenza) e province dove si mantiene a livelli molto bassi (Modena, Forlì, Reggio Emilia). Infine, tra i due schieramenti è il centro-destra che si avvantaggia di una più ampia base di voti al solo candidato.

L'ultimo aspetto esaminato riguarda l'analisi dei flussi elettorali intercorsi tra le elezioni politiche del 2001 e le elezioni europee e provinciali del 2004 nella città di Bologna. Emerge innanzitutto una certa impermeabilità dei voti tra i due schieramenti. La capacità attrattiva di consensi da un polo all'altro si è rivelata decisamente modesta sia per Forza Italia che per Uniti per l'Ulivo (Ds e Margherita). Il calo di consensi per Forza Ita-

lia è attribuibile prevalentemente ad un flusso negativo verso l'astensionismo. Il risultato negativo della Margherita è derivato invece da un cessione di voti ai Ds. Per ciò che concerne il comportamento di Uniti nell'Ulivo, la lista è riuscita ad attrarre una certa quota di voti da altre formazioni di centro-sinistra del 2001 ed anche una parte degli astenuti all'elezione precedente, ma non è riuscita a fare il pieno dei voti di Ds e Margherita, registrando quindi lievi perdite sia a sinistra che verso le altre forze dello stesso schieramento.

7. *Il personale della Regione Emilia-Romagna. Un confronto interregionale e infraregionale*

Il settimo capitolo si basa sulle elaborazioni compiute sul Conto annuale del personale delle amministrazioni pubbliche curato dal Ministero del Tesoro – Ragioneria Generale dello Stato (i dati utilizzati si riferiscono al 2001). Si tratta dunque, fondamentalmente, di un aggiornamento di alcune elaborazioni compiute in precedenti edizioni del *Rapporto sulle autonomie locali*. La consistente riduzione del personale degli enti locali verificatasi (in particolare nel 2000), rispetto alle ultime elaborazioni compiute, fa sì che non sia scontato, malgrado il breve lasso di tempo trascorso, che i risultati delle elaborazioni finiscano per coincidere. Il capitolo considera, in primo luogo, il numero dei dipendenti a tempo indeterminato, il numero dei dipendenti "flessibili", la ripartizione del personale tra i vari tipi di ente che compongono il sistema degli enti territoriali di ciascuna regione. L'utilizzo di un modello statistico introdotto nella II edizione del *Rapporto* consente di concludere che il sistema degli enti territoriali dell'Emilia-Romagna è, per quanto riguarda la sua dimensione complessiva, sostanzialmente in linea con le tendenze generali mentre, in relazione alla dimensione dell'"accentramento", risulta essere la seconda regione più "decentrata".

Il capitolo prosegue considerando la numerosità delle assunzioni e delle cessazioni verificatesi nel corso del 2001 e il saldo tra i due valori. Il paragrafo conclusivo delinea un profilo dei

dipendenti in termini di titolo di studio, di età e di anzianità di servizio (gli enti dell'Emilia-Romagna risultano caratterizzati da livelli di scolarizzazione più elevati della media e dalla quota più ampia rispetto ai valori complessivi di dipendenti delle fasce di età più giovani e con un minor numero di anni di anzianità). Infine, oltre ad aggiornare i dati relativi al confronto interregionale, il capitolo sviluppa il confronto anche all'interno della Regione Emilia-Romagna, fra le nove Province che la compongono.