

Un percorso formativo pluriennale e una sfida organizzativa

Analisi di un percorso formativo pluriennale nell'ambito della disabilità nella Provincia di Ferrara

Lorenza Zeriola

ex Direttore Area Disabilità Adulti della Provincia di Ferrara dell'Azienda Unità Sanitaria Locale

Felice Maran

Direttore delle Attività Socio-sanitarie Ausl Ferrara

Giancarla Bellini

Coordinatore passaggio dei disabili minori alla maggiore età

Maria Cristina Crestani

P.O. Area Disabilità Adulti

Massimo Forlani

P.O. Area Disabilità Adulti

Patrizia Rimondi

Assistente Sociale Esperto DCP U.O. Anziani/Area Disabili adulti Ausl Ferrara

Matteo Pazzi

Borsista di ricerca Azienda Ospedaliero Universitaria di Ferrara

cantiere
aperto

Sommario

L'Azienda Unità Sanitaria Locale di Ferrara ha realizzato un percorso formativo pluriennale nell'ambito della disabilità capace di coinvolgere tutti gli attori della rete dei servizi. Gli obiettivi: informare, creare un linguaggio scientifico comune e stimolare un cambiamento organizzativo. Si propongono una descrizione dettagliata del percorso e i dati di attività a esso associati. Il cammino formativo, insieme alla creazione dell'accreditamento dei servizi socio-sanitari della Regione Emilia-Romagna — il Fondo Regionale per la Non Autosufficienza e la riorganizzazione delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona —, rappresenta un momento importante del welfare di comunità a cui si ispira la Regione.

Parole chiave

Disabilità, formazione, servizi socio-sanitari, accreditamento socio-sanitario e istituzionale, logica di rete.

Introduzione

«L'addestramento tende a trasferire, sia attraverso strumenti didattici sia attraverso l'esperienza operativa (*learning by doing*),

abilità già definite e controllabili, mentre la formazione tende a sviluppare capacità di dominare situazioni nuove e di creare nuove abilità» (Costa, 2006, p. 262).

Seguendo un tale approccio, nell'anno 2011-2012 l'area disabilità adulti del Dipartimento delle Cure Primarie dell'Azienda Usl di Ferrara ha progettato e realizzato nel triennio successivo un processo formativo articolato e complesso orientato su tre direttrici principali: ICF (Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute), accreditamento istituzionale e socio-sanitario e co-progettazione in una logica di rete dei servizi.

La provincia di Ferrara ha una popolazione pari a 354.673 abitanti,¹ comprende 24 Comuni ed è divisa in tre distretti sanitari. Nell'ambito della disabilità conta 17 servizi accreditati ai sensi della Delibera della Giunta Regionale 514 del 2009 (e s.m.i.). Il percorso di accreditamento transitorio, iniziato formalmente il 1/01/2011, si è concluso il 31/12/2014.

Come ricorda la DGR 772 del 2007, l'accreditamento socio-sanitario in Regione Emilia Romagna interessa i seguenti servizi per disabili: Centro socio riabilitativo residenziale, Centro socio riabilitativo semiresidenziale, Strutture abitative alternative alla domiciliarità e alle Strutture residenziali (ad esempio: comunità alloggio, appartamento protetto, ecc.), Assistenza a domicilio, Laboratorio protetto, e segue una logica di committenza-partnership lontana dai meccanismi del vecchio sistema gara d'appalto-convenzionamento; infatti nella DGR si afferma:

Il risultato che si propone di raggiungere la nuova logica normativa dell'articolo 38 è quello di innovare il sistema di relazioni con l'insieme degli erogatori, attraverso una compiuta valutazione dell'offerta attuale e potenziale delle strutture

e dei servizi del territorio, investendoli — nel quadro della regolamentazione e della vigilanza assicurate dai soggetti titolari del servizio — della responsabilità nella gestione delle prestazioni e assicurando loro in tale ruolo, attraverso una maggiore stabilità dei rapporti, un arco temporale e operativo che consenta lo sviluppo dei servizi e la realizzazione di tutti gli investimenti necessari a innalzare qualitativamente l'erogazione dell'attività e la necessaria stabilità imprenditoriale del soggetto produttore, condizione primaria perché si realizzino le citate condizioni di qualità. Del resto, anche la stessa procedura di appalto — con le sue fasi tipiche, predeterminate dalla legge — nasce con l'obiettivo di innalzare la qualità dei servizi posti in essere dalla p.a. e di contenere i costi che essa deve sopportare. Tuttavia, l'esperienza ha dimostrato che il sistema degli appalti mal si adatta alla specificità dei servizi alla persona e alle caratteristiche peculiari, in particolare, dei servizi socio-sanitari, non consentendo di sviluppare, consolidare e migliorare nel tempo gli elementi qualitativi dei servizi, attraverso la crescita della competenza professionale del personale e la stabilità del rapporto operatore-utente e la stabilità imprenditoriale del soggetto produttore. Il processo di accreditamento recupera tali valori fondamentali e si propone di ricercare più ampiamente e consapevolmente la migliore qualità del servizio/struttura e del soggetto erogante. In tale operazione, andranno considerati tutti gli interessi emergenti nella programmazione sociale e sanitaria e accompagnate le valutazioni di qualità e funzionalità con la predeterminazione di tariffe, che consentiranno di tenere conto delle esigenze di efficienza, qualità ed equa remunerazione del servizio, in vista del miglioramento dell'efficienza complessiva del sistema.

Ad oggi i servizi per disabili denominati Centri Socio-Occupazionali (ex Laboratori Protetti) non sono oggetto di accreditamento socio-sanitario in termini di sistema tariffario regionale.

L'accreditamento dei servizi socio-sanitari e la costituzione del Fondo Regionale per la Non Autosufficienza, normato in Regione Emilia Romagna dalle DGR 509/2007, DGR

¹ Dato al 1/01/2015, fonte ISTAT, http://www.provincia.fe.it/download/pop%20residente%20per%20sesso%20e%20per%20Comune_1_1_2015.xls?server=sd2.provincia.fe.it&db=/intranet/internet.nsf&uid=53181CA6CD194914C1256DB1003EDC2F.

1206/2007 e DGR 1230/2008, sono state le premesse per la progettazione di un percorso formativo allargato a tutti i soggetti della rete dei servizi.

Obiettivi

Vista la nuova logica nel rapporto pubblico-privato dettata dall'accreditamento socio-sanitario emiliano-romagnolo, la direzione dell'area disabilità e la Direzione delle Attività Socio Sanitarie (DASS), grazie al supporto dell'Ufficio formazione aziendale, hanno ritenuto opportuno realizzare un articolato percorso formativo volto a raggiungere i seguenti obiettivi:

- diffondere conoscenze sulla natura dell'accreditamento (istituzionale e socio-sanitario emiliano-romagnolo);
- attivare dinamiche pubblico-privato orientate alla partnership (relazione simmetrica di collaborazione fra committenza e soggetto accreditato) mediante la creazione di un linguaggio comune;
- sedimentare e creare un metodo di lavoro condiviso in particolare nel settore pubblico.

Nel realizzare un innovativo processo formativo di sistema non si è limitata l'azione formativa ai soli soggetti accreditati; infatti, la maggior parte dei corsi è stata allargata a tutti i soggetti della rete dei servizi socio-sanitari (accreditati e non accreditati).

Sin dalla fase di progettazione è stata chiara la volontà di non creare disparità di trattamento nella diffusione delle conoscenze.

Formazione: metodologia e obiettivi

Al fine di raggiungere gli obiettivi sopra indicati si è progettato un complesso percorso formativo orientato all'utilizzo di varie

metodologie formative: formazione d'aula, formazione-ricerca e formazione a cascata.

Ogni metodologia formativa ha utilizzato una o più modalità, fra le quali: lezione frontale, testimonianza di professionisti, confronto con professionisti, seminario, esercitazione in aula, analisi di casi studio, *cooperative learning* e lavoro di gruppo (Buscaglioni, 2011). I corsi di formazione sono stati orientati verso tre obiettivi strategici di seguito riportati:

- favorire l'*empowerment* del personale inteso come «movimento di degerarchizzazione organizzativa che vede i processi di delega spingersi sempre più verso il basso dell'organizzazione» (Costa, 2006, p. 262);
- dotare i professionisti di strumenti comuni attraverso i quali diffondere una cultura olistica caratterizzata da un approccio bio-psico sociale;
- sviluppare un percorso formativo utile a definire il lavoro in una logica di rete e di co-progettualità.

Le aree di intervento formativo si sono articolate così come riassunto nello schema riportato nella figura 1.

L'analisi dei destinatari dimostra come le Direzioni abbiano deciso di procedere ad ampio raggio offrendo formazione qualificata anche al settore privato convenzionato/accreditato, rispondendo appieno a quella logica di partenariato pubblico-privato cardine del welfare di comunità e dell'accreditamento socio-sanitario così com'è stato concepito in Regione Emilia Romagna.

Analisi dei dati

Si riportano nelle figure 2 e 3 e nelle tabelle 1-4 alcuni dati di attività relativi al triennio 2013-2015 per quantificare la portata degli eventi formativi.

2013			
N. CORSI REALIZZATI	METODOLOGIA	OBIETTIVI	DESTINATARI
5	lezione frontale, testimonianza di professionisti, confronto con professionisti, esercitazione in aula, analisi casi di studio	Percorso formativo dedicato alla creazione di un linguaggio scientifico comune (b) Percorso formativo dedicato a definire come si può lavorare in una logica di rete (c)	Tutti i soggetti della rete dei servizi afferenti all'area disabilità (accreditati e non e funzionari settore pubblico)
2014			
N. CORSI REALIZZATI	METODOLOGIA	OBIETTIVI	DESTINATARI
5	lezione frontale, testimonianza di professionisti, confronto con professionisti, esercitazione in aula, analisi casi di studio	Percorso formativo dedicato alla creazione di un linguaggio scientifico comune (b) Percorso formativo dedicato a definire come si può lavorare in una logica di rete (c)	Tutti i soggetti della rete dei servizi afferenti all'area disabilità (accreditati e non e funzionari settore pubblico)
2015			
N. CORSI REALIZZATI	METODOLOGIA	OBIETTIVI	DESTINATARI
4	lezione frontale, testimonianza di professionisti, confronto con professionisti, esercitazione in aula, analisi casi di studio	Percorso dedicato all'accreditamento istituzionale e socio-sanitario emiliano-romagnolo e rete dei servizi (a) Percorso formativo dedicato alla creazione di un linguaggio scientifico comune (b)	Tutti i soggetti accreditati e funzionari settore pubblico

Fig. 1 Quadro generale del percorso formativo pluriennale in una lettura per obiettivi strategici.

TABELLA 1
Ore di formazione nel triennio 2013-2015

AREA	N. ORE DI FORMAZIONE ANNO 2013	N. ORE DI FORMAZIONE ANNO 2014	N. ORE DI FORMAZIONE ANNO 2015
Accreditamento e rete dei servizi	8	12	
Strumenti di valutazione	66	68	4
Coprogettazione		18	42
N. ore complessive di formazione	74	98	46

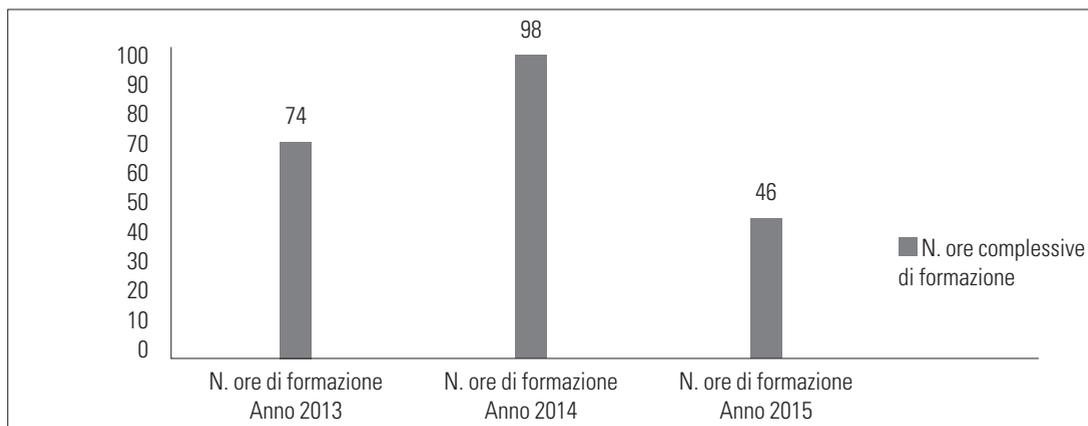


Fig. 2 Confronto tra il numero di ore di formazione svolte nel triennio 2013-2015.

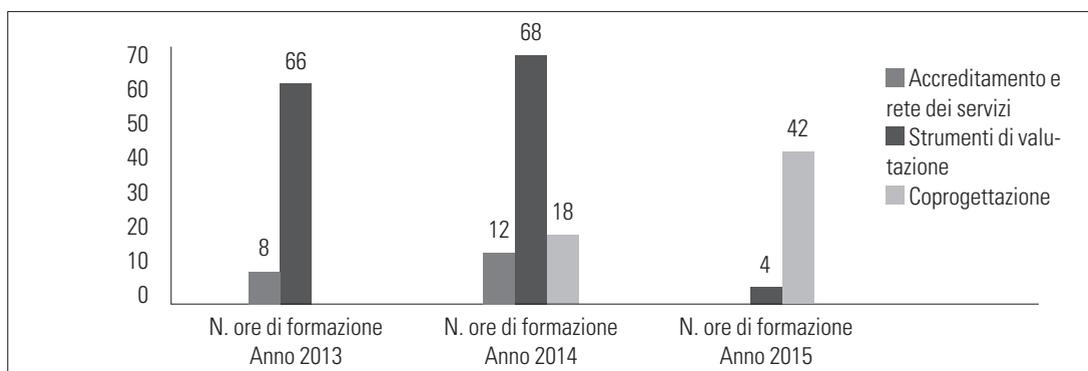


Fig. 3 Ore di formazione suddivise per i corsi attivati nel triennio 2013-2015.

TABELLA 2
Corsi relativi all'area «accreditamento»: obiettivo strategico «a»

NOME CORSO E ANNO DI REALIZZAZIONE	N. PARTECIPANTI	MEDIA GRADIMENTO TOTALE INIZIATIVA
ANNO 2013		
Accreditamento Istituzionale del Dipartimento Cure Primarie	68	8,85
L'Accreditamento dei Servizi Socio Sanitari per anziani e disabili	88	8,42
ANNO 2014		
Il Dipartimento Cure Primarie (D.C.P.) verso l'Accreditamento Istituzionale	50	8,76

TABELLA 3
Corsi relativi all'area «strumenti di valutazione»: obiettivo strategico «b»

NOME CORSO E ANNO DI REALIZZAZIONE	N. PARTECIPANTI	MEDIA GRADIMENTO TOTALE INIZIATIVA
Anno 2013		
Gli strumenti di valutazione nell'area della disabilità, alla presenza di un docente esterno	1ª edizione: Residenziali 14 2ª edizione: Diurni 18 3ª edizione: Accesso UVMD 21	1ª edizione: 7,4 2ª edizione: 8,5 3ª edizione: 8,6
Implementazione degli strumenti di valutazione nell'area della disabilità, attraverso formazione sul campo cioè, con attività di gruppo	1ª edizione: Residenziali 17 2ª edizione: Diurni 15 3ª edizione: Accesso UVM 22	1ª edizione: 7,8 2ª edizione: 8,5 3ª edizione: 8,4
Anno 2014		
Implementazione strumenti di valutazione nell'area della disabilità adulti	1ª edizione: Residenziali 15 2ª edizione: Diurni 17 3ª edizione: Accesso e UVMD17	1ª edizione: 7,8 2ª edizione: 7,6 3ª edizione: 7,7
Approcci alla disabilità cognitiva e comunicativo-relazionale. Dalla teoria alla pratica: la neuropsicologia nella disabilità	100	8,8
Approcci metodologici alla disabilità grave: – la comunicazione aumentativa alternativa; – i disturbi dello spettro autistico	51	9,1
Anno 2015		
Il mondo affettivo nelle persone adulte con disabilità	65	8,6

TABELLA 4
Corsi relativi all'area «co-progettazione»: obiettivo strategico «c»

NOME CORSO E ANNO DI REALIZZAZIONE	N. PARTECIPANTI	MEDIA GRADIMENTO TOTALE INIZIATIVA
Anno 2014		
La Rete dei Servizi per la non autosufficienza nella Provincia di Ferrara: normativa e organizzazione	89	7,5
Anno 2015		
La co-progettazione nei casi complessi a favore di cittadini non-autosufficienti	79	6,6

Sperimentare la co-progettazione nell'area di passaggio dei disabili minori alla maggiore età	22	7,9
Sperimentare la co-progettazione nell'area della non autosufficienza nelle persone adulte	21	8,2
Sperimentare la co-progettazione nell'area della non autosufficienza delle persone anziane	20	8,8

In tutti i corsi il livello medio di gradimento ha oscillato fra il 6,6 (valutazione attribuita a un solo corso) e il 9,1.

Le metodologie adottate sono state molteplici. Il numero di persone partecipanti ad ogni corso ha raggiunto molte decine di professionisti o soggetti della rete dei servizi.

Conclusioni

Le esperienze formative, al di là delle valutazioni espresse dai partecipanti ai corsi, presentano nella maggior parte dei casi punti di forza e punti di debolezza.

Il percorso formativo ha avuto il merito di portare professionisti appartenenti a diversi servizi (produttori di servizi, titolari dell'accesso e della presa in carico, soggetti

del terzo settore portatori di interessi come associazioni di persone disabili) a conoscersi e ri-conoscersi reciprocamente in base alle rispettive funzioni e ai propri ruoli, e a dialogare attraverso un linguaggio comune.

Il maggiore limite, forse, è stato rappresentato dalla cosiddetta resistenza al cambiamento e dalla tendenza a considerare la persona disabile come destinataria esclusiva dell'agire in termini di servizi da erogare sempre in una logica di appropriatezza.

A volte, nella pratica quotidiana, soprattutto a causa di una cornice lavorativa caratterizzata da una costante emergenzialità, la prospettiva programmatica della rete dei servizi e quindi della co-progettazione rischia inoltre di venire trascurata a vantaggio dell'esaltazione di un modo di progettare autoconservativo e autoreferenziale.

A multi-year training programme and an organisational challenge

Analysis of a multi-year training programme on disability in the Province of Ferrara

Abstract

The USL (Local Health Authority) of Ferrara ran a multi-year training programme on disability which managed to engage all key players in the service network. The objectives: to create awareness, to create a common scientific language and to stimulate organisational change.

A detailed description of the programme and the data associated with it is presented. The training programme, together with the establishment of accreditation for the social and healthcare services of the Emilia Romagna region, the Regional Fund for the non Self-sufficient and the reorganisation of Welfare and Social Service Authorities, represent an important moment for the kind of community welfare which the region aspires to.

Keywords

Disability, training, social and healthcare services, social and healthcare accreditation and institutional accreditation, networking logic.

Autore per corrispondenza

Matteo Pazzi

Azienda Ospedaliero Universitaria di Ferrara, Ufficio Ricerca

Via Aldo Moro, 21

44124 Cona (FE)

E-mail: pazzi.matteo@gmail.com

Bibliografia

Bruscaglioni M. (2011), *Per una formazione vitalizzante. Strumenti professionali*, Milano, FrancoAngeli.

Costa G. (2006), *Economia e direzione delle risorse umane*, Torino, UTET.

Lipari D. (2002), *Logiche dell'azione formativa nelle organizzazioni*, Milano, Guerini.

Riferimenti normativi

DGR 772 del 2007 «Approvazione dei criteri, delle linee guida e dell'elenco dei servizi per l'attivazione del processo di accreditamento in ambito sociale e socio-sanitario. Primo provvedimento attuativo dell'art. 38 della L.r. 2/03 e successive modifiche».

DGR 30 luglio 2007, n. 1206 «Fondo regionale non autosufficienza. Indirizzi attuativi della deliberazione D.G.R. 509/2007 del 16 aprile 2007 "Fondo regionale per la non autosufficienza – programma per l'avvio nel 2007 e per lo sviluppo nel triennio 2007/2009"».

DGR 11 giugno 2008, n. 840 «Prime linee di indirizzo per le soluzioni residenziali e l'assistenza al domicilio per le persone con gravissima disabilità nell'ambito del FRNA e della DGR 2068/04».

DGR 28 luglio 2008, n. 1230 «Fondo regionale non autosufficienza. Programma 2008 e definizione interventi a favore delle persone adulte con disabilità».

DGR 514 del 20 aprile 2009 «Primo provvedimento della Giunta regionale attuativo dell'art. 23 della L.R. 4/08 in materia di accreditamento dei servizi sociosanitari».