

DOCUMENTAZIONE E SISTEMA INFORMATIVO

Nei servizi è presente e prodotta molta documentazione. Evidenziamo qui alcune attenzioni riferite alla **documentazione professionale che viene prodotta dagli operatori**, ossia alle informazioni che sono generate dagli operatori per lavorare. Quando si gestisce il rapporto con un utente la documentazione professionale in linea di massima consiste:

- Nella registrazione dei diversi aspetti del rapporto con l'utente (colloqui, diagnosi dei problemi, registrazione della domanda espressa dal cittadino, ipotesi di intervento, diario degli eventi nel tempo, valutazione degli effetti degli interventi, etc.).
- Nella documentazione da gestire per costruire le proposte di intervento e per attivare le prestazioni (modulistica, atti connessi a procedure operative).
- Nella produzione di testi da inviare ad altri Enti o soggetti (ad esempio relazioni per il Tribunale per i Minorenni, per i servizi educativi, etc.).

Nel produrre la documentazione l'operatore deve porre attenzione, oltre alle ovvie esigenze di essere esauriente e comprensibile, al fatto che altri potranno accedervi. Per tutti gli atti adottati da un servizio pubblico (anche alle decisioni e documentazione del singolo operatore) vige il diritto dei cittadini interessati di accedere agli atti. E possono accedere anche, pur con diversi limiti: gli Amministratori locali (ad esempio i Consiglieri Comunali), la Magistratura (nel corso di indagini), gli avvocati delle parti in conflitto con il servizio (ad esempio per una procedura di adottabilità di un minore). Perciò è necessario che quando l'operatore esprime giudizi esponga con cura su quali fatti e presupposti si fondano.

La documentazione prodotta dagli operatori è una delle componenti del sistema informativo del servizio. Possiamo indicare con **"sistema informativo" (s. i.)** l'insieme delle modalità di produzione e gestione delle informazioni: i soggetti che producono ed usano informazioni, i rapporti che li legano, la natura e qualità delle informazioni, gli strumenti con le quali queste vengono prodotte e veicolate. L'attenzione al s. i. non può pertanto esaurirsi nell'organizzare "raccolte di dati", ma implica una riflessione su come si producono le informazioni, e come vengono fatte muovere entro l'organizzazione.

Nei servizi un buon sistema informativo deve essere "gestionale", ossia nascere dalle informazioni che si usano per lavorare. Perciò può essere utile individuare alcuni requisiti che sarebbe opportuno fossero presenti nelle "cartelle degli utenti", ossia nei contenitori che gli operatori usano per registrare il proprio lavoro, che quasi ovunque sono anche informatizzate

Di seguito dunque si segnalano **funzioni che possono essere utili in una cartella che voglia essere al contempo strumento dell'operatore dei servizi sociali e "mattone fondamentale" del sistema informativo.** Criteri e funzioni sono qui descritti dividendo forzatamente tra "Sarebbe utile che.." e "Possibilmente evitare di..";

A) Gestione reale delle erogazioni e filiera completa richiesta/intervento

La cartella deve consentire di documentare con accuratezza l'intero iter del rapporto tra i cittadini ed il servizio: bisogni dell'utente / richieste espresse / valutazione / proposta del servizio / erogazione delle prestazioni / fine intervento. Sarebbe utile che la cartella non fosse solo un "luogo dove l'operatore registra gli interventi dopo che li ha attivati", cioè dopo averli messi in opera con procedure esterne alla cartella, avendo compilato moduli "fuori" dalla cartella. Meglio se dentro alla cartella l'operatore registra una "richiesta dell'utente", e poi da lì attiva l'intervento, ed è la cartella che produce la modulistica necessaria e scatena l'iter (anche amministrativo) per erogare. Ad esempio l'operatore inserisce la richiesta per attivare un affidamento (o un contributo economico), l'ufficio che deve autorizzare appone (sempre dentro al sistema della cartella) la sua approvazione o diniego, e ciò produce concretamente l'erogazione (ad esempio l'emissione del pagamento). Ciò consente:

- 1) Di ridurre i tempi delle comunicazioni interne all'Ente della documentazione (gli uffici "centrali" che devono autorizzare gli interventi vedono la cartella, e non aspettano di ricevere modulistica)
- 2) Un più sicuro aggiornamento dei dati della cartella: gli interventi di tipo XX sono sempre "giusti" e aggiornati non perché gli operatori riescono a registrarli in modo aggiornato, ma perché per erogarli è indispensabile attivarli dentro alla cartella
- 3) Di aver automaticamente tracciata nella cartella la filiera completa dalla richiesta dell'utente, alla fine dell'istruttoria degli operatori, alla erogazione. E così ogni ufficio può in ogni momento vedere quanti e quali utenti (e quali e quanti interventi) sono: in attesa di istruttoria, con istruttoria finita ed in lista d'attesa per ricevere un intervento, con intervento attivo o chiuso
- 4) Di ricavare aggiornamenti automatici delle cartelle, che evitino lavoro dell'operatore: ad esempio una cartella che non ha né "richieste in istruttoria" né "interventi in corso" viene chiusa dal sistema
- 5) Di misurare i tempi e le durate importanti: ad esempio "dalla richiesta dell'utente" alla "entrata in lista d'attesa". Oppure "dall'entrata in lista d'attesa" alla "attivazione dell'intervento". Oppure indagare "quanto durano gli affidamenti di minori piccoli"
- 6) Di ricavare (e monitorare) dati certi di spesa collegati agli utenti

Possibilmente evitare:

- una cartella che non sia uno strumento di lavoro gestionale, ossia che costringa gli operatori a registrarvi ex post procedure (ad esempio la costruzione di interventi e la relativa modulistica) che devono scrivere "da un'altra parte"
- una cartella che gestisca le procedure "dalla richiesta dell'utente" alla "erogazione effettiva della prestazione" soltanto per un pezzo di questa filiera: ad esempio senza prevedere che l'approvazione di una richiesta di erogazione (un "ufficio centrale" che autorizza un contributo economico) generi anche l'effettiva erogazione (l'emissione del pagamento, possibile se l'approvazione immessa nella cartella è legata anche ai programmi della contabilità e bilancio che appunto emettono i pagamenti).

B) Quali utenti deve gestire la cartella: il singolo o il nucleo familiare?

Sarebbe utile che la cartella sociale includesse l'intero nucleo familiare. Ciò non esclude la possibilità di tracciare i dati del singolo richiedente o assistito, ma consente la visibilità del suo nucleo familiare per queste finalità:

- Vi sono numerosi interventi dei servizi che hanno strutturalmente come beneficiario l'intero nucleo familiare, ossia non si possono erogare se non considerando (anche dal punto di vista amministrativo) tutto il nucleo. Ad esempio le prestazioni di assistenza economica, o di integrazione delle rette di ricovero per autosufficienti, quando il loro importo sia calcolato in base al numero ed al reddito anche di tutti i componenti del nucleo.
- Vi sono numerosi interventi nei quali è professionalmente indispensabile considerare natura e dinamiche interne al nucleo, e consentire agli operatori di registrarle nella cartella. Basti pensare a tutti gli interventi sui minori e sui disabili, dove i familiari sono un target importante quanto il singolo utente, oppure al supporto alle famiglie affidatarie.

Peraltro questa esigenza di conoscenza e permanente aggiornamento del nucleo familiare dell'utente è comune a non pochi interventi di servizi sanitari, come quelli diretti a persone (e loro famiglie) con sofferenze psichiatriche, in condizioni di dipendenza da sostanze, in lungoassistenza domiciliare

Possibilmente evitare di:

- dover gestire cartelle separate per diversi componenti lo stesso nucleo familiare, con proliferazione di cartelle che poi è difficile "mettere insieme" e relazionare;
- perdere nella cartella, in ragione dell'assenza del nucleo familiare, la possibilità di registrare eventi che impattano sull'intero nucleo, anche quando riguardano singoli componenti non assistiti. Ad esempio se in una famiglia affidataria di un minore muore o emigra uno degli adulti affidatari.

C) Poter scrivere in cartella un diario e relazioni per terzi

Sarebbe utile per gli operatori avere nella cartella la possibilità di scrivere il "diario" di che cosa accade nel nucleo assistito (eventi, progetti, verifiche, etc.) e di usare (con funzioni di "copia/incolla") questi testi anche per confezionare relazioni e documenti da inviare a terzi (ad esempio relazioni per il Tribunale dei Minori). Questo serve:

- 1) Per trasferire ad altri colleghi i contenuti delle cartelle (diario incluso) in modo che siano leggibili
- 2) Per disporre di documentazione chiara nei casi di accesso da parte di terzi ai contenuti delle cartelle (accesso agli atti, sequestro da parte della Magistratura)

Possibilmente evitare:

- di costringere gli operatori ad avere "contenitori" diversi per le diverse attività di servizio: nella cartella registro gli interventi, ma devo scrivere da un'altra parte (in files tutti separati) il diario e le relazioni.

D) Legami con le Anagrafi comunali

Sarebbe utile che la cartella fosse connessa con gli archivi anagrafici della popolazione residente, così quando arriva un cittadino l'operatore non deve scrivere i suoi dati anagrafici nella cartella, ma con il sistema cartella interroga

l'anagrafe per cercarlo, e poi automaticamente importa nella cartella il nucleo con tutti i dati anagrafici (e toponomastici). Ciò consente:

- 1) All'operatore di verificare on line, leggendo gli archivi anagrafici, dove risiede il cittadino che si rivolge al servizio, e quindi la competenza territoriale alla presa in carico.
- 2) Di eliminare errori di scrittura dei nominativi e dei dati anagrafici nelle cartelle.
- 3) Un importantissimo aggiornamento automatico di tutte le variazioni anagrafiche: qualora un utente deceda o emigri non è più l'operatore sociale che deve di conseguenza aggiornare la cartella, ma automaticamente nella cartella dall'anagrafe vengono variati i dati anagrafici mutati (morte, emigrazione, scomposizione e fusione di nuclei familiari, acquisizione di residenza e cittadinanza, etc.)
- 4) L'automatismo descritto al punto precedente consente altre rilevanti funzionalità:
 - se nella cartella sono incardinate procedure automatizzate di erogazione degli interventi la variazione anagrafica produce automaticamente variazioni o sospensioni di prestazioni. Ad esempio se decede un beneficiario di assistenza economica o di assegno di cura, queste erogazioni vengono automaticamente sospese dal sistema che importa dall'anagrafe l'informazione del decesso, senza bisogno di alcun intervento da parte degli operatori dei servizi. Lo stesso accade al variare del numero dei componenti il nucleo familiare, se il contributo economico è stato attivato anche in base a questo dato. E' ben evidente la possibilità di evitare in tal modo erogazioni indebite e successive attività di rivalsa.
 - se vengono utilizzate proiezioni di spesa e controlli di budget annuali a partire dalle prestazioni che sono in corso nelle cartelle, la mancata cancellazione dei beneficiari che sono deceduti produce una sovrastima della spesa attesa in futuro (che include i deceduti). Lo stesso automatismo consente di poter disporre di liste d'attesa e di prenotazioni che siano sempre "pulite" da deceduti ed emigrati.
- 5) Possibilità di elaborare dati e distribuzioni degli assistiti, o dei richiedenti, che li descrivano in relazione al territorio di residenza: numero, distribuzione e percentuale sui residenti di porzioni del territorio, mappato tramite l'archivio toponomastico che è sotteso a quello anagrafico.
- 6) Possibilità di distinguere (e gestire se lo si desidera) richiedenti e assistiti non ancora anagraficamente residenti, oppure residenti in convivenze anagrafiche convenzionali (come quelle che alcuni Comuni hanno attivato per le persone senza fissa dimora).
- 7) Possibilità di utilizzare una chiave identificativa univoca del cittadino (il codice fiscale) comune anche ad altri archivi (es. ASL, INPS, gestore dell'edilizia residenziale pubblica, etc.), come presupposto per connettere automaticamente le cartelle dei servizi sociali con tali archivi (si veda il punto E seguente).

Possibilmente evitare, quindi, di:

- far immettere dati anagrafici scrivendoli da parte degli operatori nelle cartelle

- eseguire controlli sulle variazioni delle situazioni anagrafiche che hanno rilievo anche per la cartella sociale e la presa in carico (come emigrazione, decesso, trasferimento, scomposizione o fusione dei nuclei familiari) dovendo espressamente richiederlo per ogni utente agli uffici anagrafici dei Comuni.

E) Integrare la cartella con i sistemi informativi di altre amministrazioni: l'interoperabilità

Poiché nel prendere in carico gli utenti è indispensabile interagire con altri servizi, sarebbe utile che anche le informazioni dei differenti servizi venissero automaticamente rese intercomunicabili. Sono operanti sul punto sistemi molto diversi, ma questo aspetto sembra prevalente: non è sempre realistico immaginare una “cartella unificata” in gestione comune tra molti servizi (ad esempio sociali e sanitari). Dunque l'obiettivo è di “far comunicare” cartelle che restano diverse, affinché si ottenga in ogni caso scambio automatico di informazioni.¹

Sarebbe utile quindi che la cartella includa il massimo di interoperabilità possibile con altri sistemi da correlare; ossia che:

- 1) Se gli operatori di un servizio (ad esempio della UVG) registrano sulla loro cartella dei dati (ad esempio l'esito della valutazione sociosanitaria), gli operatori di un altro servizio (ad es. il servizio sociale) possano vederli automaticamente importati anche nella loro cartella.
- 2) Se il dato generato da un servizio (ad esempio l'autorizzazione alla spesa di una ASL per avviare un piano di assistenza domiciliare per non autosufficienti) deve attivare una procedura di intervento congiunta con un altro servizio (ad esempio l'avvio del piano di assistenza sociosanitario anche a cura dei servizi comunali), la sua immissione in una cartella (dell'ASL) attiva una procedura erogativa anche nell'altra cartella (ad esempio sbloccando la costruzione del piano di assistenza)
- 3) Nella cartella sociale possano essere importate automaticamente (oppure operi un accesso in lettura facilitato) informazioni di altre amministrazioni che sono rilevanti: ad esempio nominativo del medico di base, eventuale assegnazione (e morosità nell'affitto) dell'ente che gestisce l'edilizia residenziale pubblica.
- 4) Siano facilitati accessi on line agevoli alle banche dati di altre Amministrazioni necessarie per effettuare i controlli sulle autocertificazioni degli utenti sulle proprie condizioni economiche (ad esempio INPS, Agenzia delle Entrate, Agenzia del Territorio)

Possibilmente evitare, ma qui sarebbe meglio molto più modestamente dire “lavorare per ridurre”:

- la creazione di nuovi sistemi informativi gestionali dell'utenza che siano slegati e non comunicanti, ossia riguardino solo “un singolo servizio o prestazione”;

¹ Il Ministero della Salute ha nel febbraio 2011 approvato le linee guida per l'attivazione del “Fascicolo sanitario elettronico”, con l'obiettivo di compattare le informazioni sia sanitarie che sociosanitarie riferite alla stessa persona. Ma per arrivare a effettive interoperabilità di sistemi informativi sociali e sanitari diversi...la strada è lunga.

- i vincoli agli accessi e agli scambi tra diversi sistemi, ad esempio quando si rendono disponibili letture sugli archivi solo concedendo un numero di password non adeguato

F) Ricavare prodotti informativi e dati

Sarebbe utile che dalla cartella si potessero ricavare output utilizzabili per diverse funzioni:

- 1) Dati necessari agli operatori di front office, ad esempio elenco e numero degli utenti in condizioni che sono da monitorare: in attesa di un termine dell'istruttoria, con interventi in corso, presenti in diverse porzioni del territorio.
- 2) Informazioni per rispondere ai debiti informativi istituzionali (i "dati da fornire alla Regione" o "all'ISTAT") prodotte automaticamente dal sistema cartella, senza costringere a defatiganti lavori manuali di ricostruzione dei dati per ottenerli "come li vuole la Regione".

Con due ulteriori attenzioni :

- Far in modo che i dati siano ricavati dalle procedure gestionali effettive (ossia dagli iter reali per erogare), per evitare la scarsa affidabilità e il lavoro aggiuntivo di dover richiedere agli operatori di compilare "altre statistiche", una tantum, diverse e aggiuntive rispetto a quelle ricavabili dalla cartella.
- Producendo dati non solo perché "bisogna darli alla Regione", ma anche mirati ad indagare fenomeni di interesse nel governo locale: ad esempio i tempi di attesa per gli utenti, le durate di interventi (specialmente quando una lunga durata è fattore di criticità), il monitoraggio non solo di "quanti utenti si sono serviti in totale" (la prevalenza), ma anche di "quanti di questi erano nuovi utenti" (l'incidenza); il che richiede ad esempio che la cartella sappia estrarre chi "diventa utente per la prima volta" all'interno di un periodo di tempo.

Possibilmente evitare, di introdurre flussi informativi (anche nazionali) che richiedano agli Enti gestori e agli operatori elaborazioni non fondate sui sistemi informativi gestionali, o che aggiungano flussi diversi e sovrapposti. Ad esempio se si attiva un flusso che richiede di inviare (in Regione, ad un Ministero) "quanti anziani non autosufficienti erano vedovi", è verosimile che non ci sia speranza di risposta se il dato "essere vedovo" non è incluso nelle cartelle. Ogni volta che si pensa di ricavare dati fornendo agli operatori una modalità di raccolta che sia diversa e parallela ai sistemi gestionali si può avere un fondato dubbio che quella raccolta:

- o non potrà essere realizzata, perché impone agli operatori una doppia registrazione (una volta nei sistemi gestionali e un'altra volta nel sistema dedicato alla raccolta dati mirata, anche se è un sistema informatico)
- oppure sarà eseguita con fatica nei primi mesi, e poi tenderà ad essere progressivamente abbandonata.

Non vi è dubbio che la strumentazione informatica sia un supporto decisivo per il s. i. (come evidenziano alcune delle azioni sopra citate). Ma **"l'informatica non è l'informazione", e ciò suggerisce due attenzioni:**

- va evitato il rischio dell'illusione tecnologica, cioè pensare che basti “mettere i dati nel computer” per ottenere poi le informazioni come si desidera: tutti gli archivi, anche informatici, richiedono una preliminare progettazione logica dei percorsi e dei prodotti informativi che si vogliono privilegiare, cioè di “che cosa si vuole ottenere dal computer”;
- le conoscenze utili non si possono esaurire nei soli dati strutturati; sia gli operatori che gli altri soggetti sociali possiedono un bagaglio di notizie ed esperienze non sempre formalizzabili, che nasce dalle relazioni con i problemi e le persone; ed è un patrimonio che il s.i. dovrebbe sforzarsi di rendere trasmissibile e di capitalizzare, anche se “non si tratta di numeri”. La conoscenza dei bisogni e degli effetti degli interventi deve cioè fondarsi comprendere sia su “statistiche” che su “storie”.