



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

**Master di II livello in  
*Governance e Innovazioni di Welfare Locale*  
a.a. 2020/2021**

***Qualificazione del Servizio Sociale Territoriale  
per l'omogeneità nelle politiche di contrasto alla  
povertà del Territorio metropolitano bolognese***

***Corsista: Alessandra Apollonio  
N° di matricola: 0001013481***

## Sommario

1. Introduzione .....	1
2. Il contrasto alla povertà nell'area metropolitana di Bologna .....	2
2.1. Politiche di contrasto alla povertà.....	2
2.2. Il coordinamento metropolitano sulle politiche a contrasto della povertà .....	3
3. Le criticità sulle misure a contrasto della povertà nell'area metropolitana bolognese.....	5
3.1. I dati sui Contributi economici di integrazione al reddito nei distretti dell'area metropolitana: confronti tra distretti.....	5
3.2. Un'analisi qualitativa dei dati sui Contributi economici di integrazione al reddito nei distretti dell'area metropolitana.....	6
4. Percorsi di qualificazione dei Servizi Sociali Territoriali dell'area metropolitana bolognese.....	8
4.1. Street-Level Bureaucracy.....	8
4.2. Il percorso formativo-laboratoriale .....	9
5. Conclusioni .....	11
Allegato 1: Mappa della Città Metropolitana di Bologna e dei Distretti Socio-Sanitari.....	12
Allegato 2: Sintesi Governance distrettuale dei Servizi Sociali Territoriali della Città Metropolitana di Bologna.....	13

# 1. Introduzione

Le politiche di contrasto alla povertà continuano a rappresentare una delle aree del welfare territoriale maggiormente frammentate e disomogenee. La crisi economica e sociale in atto, inoltre, richiede una risposta multilivello, che garantisca un approccio più ampio ed equo alle vecchie e nuove povertà, tenendo insieme politiche nazionali robuste, politiche locali flessibili e innovative e la capacità di attivare e coordinare le risorse comunitarie.

La Conferenza Territoriale Sociale Sanitaria Metropolitana di Bologna (CTSSM), attraverso l'approvazione dell'Atto di Indirizzo e Coordinamento, ha individuato nella lotta alla povertà e all'impoverimento la priorità di azione del triennio 2018-2021. Nell'ambito delle attività di supporto alla programmazione dei sette distretti socio-sanitari e attraverso il coordinamento metropolitano delle misure a contrasto della povertà, dal 2019 sono state avviate diverse iniziative quali l'attività di raccolta dati, analisi e approfondimento sulle misure di contrasto alla povertà nel territorio metropolitano, la ricomposizione del quadro complesso e stratificato di tutti gli interventi messi in atto dai diversi livelli di governo e l'organizzazione di eventi seminariali e laboratoriali che hanno coinvolto i Servizi Sociali Territoriali.

Tra tutte le misure di contrasto alla povertà, il tema dei contributi economici di integrazione al reddito come parte integrante delle misure attuate dagli enti locali per contrastare la povertà dei cittadini è di fondamentale importanza considerando il fatto che, essendo tale misura disciplinata a livello locale, si può agire in maniera disomogenea non garantendo di fatto la medesima copertura del bisogno in territori diversi. Sulla base di questa considerazione e con l'obiettivo, in prospettiva, di ridurre le disuguaglianze territoriali e promuovere l'omogeneità della presa in carico la Città Metropolitana di Bologna gettato le basi per un percorso formativo-laboratoriale rivolto ai Servizi Sociali Territoriali con l'obiettivo di stabilire delle prassi di lavoro omogenee partendo dalle criticità individuate nei diversi territori e attraverso le analisi dei dati raccolti.

## 2. Il contrasto alla povertà nell'area metropolitana di Bologna

Il contrasto alla povertà è una delle sfide principali che un sistema di welfare deve fronteggiare sia per la pluralità e la frammentarietà delle politiche che si possono implementare (tipologie di misura, livelli di accesso, durata della misura, ammontare del beneficio, ecc.) sia per la continua (ed in alcuni casi non prevedibile) evoluzione delle condizioni socio-economiche dei cittadini e, dunque, dei loro relativi bisogni. Rispetto a quest'ultimo aspetto basta pensare all'impatto che ha avuto la ancora in corso crisi pandemica da Covid-19, la quale ha fatto emergere nuove povertà e fragilità che rendono necessaria una risposta multilivello tenendo insieme politiche nazionali robuste, politiche locali flessibili e innovative e la capacità di attivare e coordinare le risorse comunitarie.

### 2.1. Politiche di contrasto alla povertà

Nel corso degli ultimi anni le politiche nazionali di contrasto alla povertà in Italia hanno conosciuto un forte sviluppo, quasi inaspettato se paragonato ai quasi vent'anni trascorsi dall'approvazione della L. n. 328/2000<sup>1</sup>. L'istituzione del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA), poi del Reddito di Inclusione (REI) e successivamente del Reddito di Cittadinanza (RDC) testimoniano l'importanza che il contrasto alla povertà ha finalmente raggiunto nel nostro paese. Tali misure nazionali sono affiancate da una moltitudine di ulteriori provvidenze economiche<sup>2</sup>, stratificatesi nel corso del tempo, destinate alla tutela economica di particolari target di popolazione o alla soddisfazione di bisogni economici specifici. Spesso tali misure, istituite dal livello nazionale, prevedono l'accesso presso i Comuni.

Parallelamente alle misure nazionali di sostegno al reddito (e in taluni casi in anticipo rispetto ad esse), diverse amministrazioni regionali e comunali hanno dedicato parte delle risorse a loro disposizione per introdurre misure che andassero alle famiglie in condizioni di povertà residenti nei loro territori. Difatti, i Comuni in forma singola o, più frequentemente, in forma associata attraverso le Unioni, erogano attraverso il Servizio Sociale Territoriale contributi ad integrazione al reddito, disciplinati da appositi regolamenti.

Grazie all'introduzione di livelli essenziali delle prestazioni relativi all'accesso e alla presa in carico delle persone in condizione di povertà, inoltre, si è posta l'attenzione sulla necessità di creare un'infrastruttura nei servizi sociali territoriali in grado di dare una risposta al mero bisogno economico e di supportare le persone in percorsi di accoglienza, presa in carico e progettazione individualizzata.

Tuttavia, mentre le misure nazionali e regionali di contrasto alla povertà sono ben note e studiate, esiste un importante gap informativo sulle iniziative adottate dai singoli Comuni o dalle Unioni di Comuni.

Il percorso di sviluppo delle politiche a contrasto della povertà può delinarsi con modalità disomogenee tra i diversi territori. Risulta quindi cruciale l'azione del livello di governo intermedio, attraverso lo sviluppo di una funzione di coordinamento che possa promuovere azioni finalizzate a conseguire la maggiore omogeneità possibile. Nel quadro metropolitano bolognese<sup>3</sup>, l'organismo titolare della funzione di programmazione e coordinamento in materia sociale e sociosanitaria è la Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria Metropolitana (CTSSM). Le sue funzioni sono potenziate dal ruolo peculiare assunto, in ambito regionale, dalla Città metropolitana di Bologna, che sempre più nel corso degli ultimi anni è divenuta promotrice di azioni innovative e sperimentali nell'area delle politiche sociali.

---

<sup>1</sup> L' Articollo 22, comma 2 della L. 328/2000 ""Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"" recita: *'...costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale: a) misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito, ...'*

<sup>2</sup> Bonus utenze, assegni di maternità, assegni nuclei familiari, borse di studio...

<sup>3</sup> La mappa della Città Metropolitana di Bologna e dei relativi sette distretti socio-sanitari è visibile nell'Allegato 1.

La Conferenza Territoriale Sociale Sanitaria Metropolitana di Bologna, attraverso l'approvazione dell'Atto di Indirizzo e Coordinamento, ha individuato nella lotta alla povertà e all'impoverimento la priorità di azione del triennio 2018-2021. Nell'ambito delle sue attività di supporto alla programmazione territoriale dei sette distretti socio-sanitari<sup>4</sup>, ha avviato diverse iniziative finalizzate a colmare il gap informativo che contraddistingue questa area di intervento.

## 2.2. Il coordinamento metropolitano sulle politiche a contrasto della povertà

Il quadro estremamente frammentato delle misure di contrasto alla povertà erogate a livello nazionale e a livello locale richiede una necessaria operazione di ricomposizione bottom-up, per individuare possibili sovrapposizioni, fornire indicazioni di policy rispetto all'utilizzo delle risorse ed avviare un'azione di benchmarking finalizzata a conseguire la maggiore omogeneità metropolitana possibile nell'erogazione delle misure.

Alla luce di questa osservazione, a partire dal 2018, attraverso il *coordinamento metropolitano sulle misure a contrasto della povertà*, sono state avviate attività di raccolta dati, analisi e approfondimento. Le attività sono state realizzate grazie alla collaborazione con gli Uffici di Piano e i Comuni/Unioni che hanno fornito i dati sugli utenti beneficiari di contributi comunali per il sostegno al reddito e delle altre provvidenze statali ad accesso comunale (bonus utenze, assegni ai nuclei familiari con tre o più figli, assegni di maternità).

Nel corso del 2021, inoltre, si è sviluppata l'attività di raccolta dati sulle misure a contrasto della povertà introdotte con la pandemia. In particolare, sono state condotte indagini specifiche sull'attuazione a livello metropolitano delle disposizioni legislative che nel corso degli ultimi due anni hanno riguardato la tematica delle "Misure urgenti di solidarietà alimentare", relativamente alle prime due erogazioni susseguite in questi due ultimi anni.

È stato inoltre avviato un primo tentativo di raccolta dei dati relativi al Reddito di Cittadinanza, utilizzando la piattaforma GePI in uso presso gli Ambiti territoriali.

I dati raccolti dall'avvio del coordinamento metropolitano sono i seguenti:

- Contributi comunali di integrazione al reddito dal 2017 al 2020 forniti dai distretti dell'area metropolitana;
- Bonus utenze (acqua, luce e gas)<sup>5</sup> dal 2017 al 2020 forniti dai distretti dell'area metropolitana;
- Assegni di maternità dei Comuni<sup>6</sup> e Assegni nucleo familiare dei Comuni<sup>7</sup> forniti dai distretti dell'area metropolitana;

---

<sup>4</sup> Nell'Allegato 2 sono presenti due tabelle di sintesi sulla Governance distrettuale dei Servizi Sociali Territoriali.

<sup>5</sup> I bonus utenze (bonus elettrico, bonus gas, bonus idrico) sono finanziati attraverso le risorse presenti sul conto per la compensazione delle agevolazioni tariffarie ai clienti in stato di disagio costituito presso la Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (CSEA). Per usufruire delle suddette agevolazioni, nell'area metropolitana di Bologna, bisogna fare richiesta presso gli sportelli sociali ed avere un ISEE non superiore a 8.265€ (oppure non superiore a 20.000 € per famiglie con almeno quattro figli a carico); la durata di tali bonus è di dodici mesi dal momento della presentazione della domanda.

<sup>6</sup> L'assegno di maternità ad accesso comunale è destinato alle madri che non beneficiano di alcuna indennità di maternità (madri non lavoratrici) oppure a coloro che percepiscono un'indennità inferiore all'importo del contributo stesso. La richiesta viene presentata presso gli sportelli sociali dei Comuni ed erogata da INPS con risorse statali. Per usufruire dell'assegno l'ISEE non deve superare la soglia di 17.416,66€<sup>6</sup>. Il contributo, pari a 1.740,60 €, viene erogato in un'unica soluzione.

<sup>7</sup> L'assegno nucleo familiare ad accesso comunale è destinato a nuclei numerosi composti da almeno un genitore e tre figli minori a carico. L'ISEE non deve superare la soglia di 8.778,99 €; la richiesta viene presentata presso gli sportelli

- Dati Res/Rei da settembre 2017 a maggio 2019 forniti da Regione Emilia Romagna;
- Dati RDC da marzo a ottobre 2019 da Osservatorio INPS sul RDC;
- Fotografia dati RDC a settembre 2021 forniti dai distretti dell'area metropolitana da piattaforma GePI;
- Dati misure urgenti di solidarietà alimentare ("buoni spesa Covid-19"): erogazione ord. 658/2020 e DL 154/2020 (al 31 maggio 2021).

Tali dati permettono di avere un quadro nel corso del tempo delle misure di contrasto alla povertà erogate nell'area metropolitana.

A partire dall'analisi e il confronto di tali dati sono stati redatti dei report<sup>8</sup> e organizzati incontri specifici nei diversi distretti sociosanitari<sup>9</sup>, e dei workshop metropolitani<sup>10</sup>.

---

sociali dei Comuni ed erogata da INPS con risorse proprie. Il contributo è pari a 145,14 € e viene erogato su base mensile per tredici mensilità.

<sup>8</sup> Report *"Le misure di contrasto alla povertà nazionali, regionali e locali. Un'analisi nell'area metropolitana di Bologna"* pubblicato a marzo 2021, Report *"Le misure di contrasto alla povertà nazionali, regionali e locali Un'analisi nell'area metropolitana di Bologna Anni 2020-2021"* pubblicato a febbraio 2022.

<sup>9</sup>Seminario "Contrastare la povertà in ambito distrettuale: programmazione, gestione e organizzazione dei servizi" del 15 settembre 2021 a Riveggio di Monzuno (Distretto dell'Appennino Bolognese).

<sup>10</sup>Workshop di restituzione ed analisi dei dati su misure di contrasto alla povertà del 31 maggio 2019 presso la Città Metropolitana di Bologna; Workshop di presentazione e analisi dati sull'attuazione delle misure di contrasto alla povertà del 18 febbraio 2020 presso la Città Metropolitana di Bologna; Webinar "Il contrasto alla povertà dal livello nazionale al locale: sfide per la programmazione" dell' 11 marzo 2021; Workshop "I dati sulle misure di contrasto alla povertà a livello metropolitano" del 30 novembre 2021 presso la Città Metropolitana di Bologna.

### 3. Le criticità sulle misure a contrasto della povertà nell'area metropolitana bolognese

Il coordinamento metropolitano sulle misure a contrasto della povertà, fortemente voluto dai territori dell'area metropolitana come luogo di riferimento rispetto alle azioni da realizzare a livello locale sul contrasto alla povertà, nell'ambito delle sue funzioni, si pone un doppio obiettivo:

- Sviluppare azioni di analisi, monitoraggio permanente e confronto dei dati sulle misure di contrasto alla povertà disciplinate ed erogate a livello nazionale (Reddito di Cittadinanza, bonus utenze, assegni);
- Promuovere delle prassi di lavoro omogenee su tutto il territorio metropolitano rispetto all'erogazione dei contributi comunali di integrazione al reddito con l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze territoriali e garantire la stessa copertura del bisogno in territori diversi.

È infatti rispetto a quest'ultimo obiettivo che si può lavorare concretamente, insieme agli operatori sociali del territorio, considerando che i contributi e tutti gli altri interventi dei governi locali, oltre ad avere una funzione di supporto verso le politiche nazionali (o di surrogazione quando assenti), dovrebbero garantire una "rete di sicurezza", costituita da benefici monetari e servizi, che tenga maggiormente conto dell'eterogeneità del bisogno economico che contraddistingue famiglie che vivono in territori molto diversi tra loro.

La disaggregazione dei dati raccolti, disponibile su base comunale, evidenzia già molti aspetti su cui è necessario approfondire e su cui il workshop "I dati sulle misure di contrasto alla povertà a livello metropolitano" dello scorso 30 Novembre 2021 ha iniziato a dare alcune prime risposte.

La giornata del workshop, suddivisa in due momenti, ha previsto nel corso della mattinata una restituzione dei dati e nel corso del pomeriggio tre focus-group con gli operatori, principalmente assistenti sociali, rispetto a: contributi economici comunali, buoni spesa, reddito di cittadinanza.

In relazione ai contributi comunali, il focus-group con i territori ha fatto emergere criticità sia dal punto di vista quantitativo, rispetto al confronto dei dati tra distretti, sia dal punto di vista qualitativo, rispetto alle prassi operative e alle modalità di erogazione dei contributi economici da parte dei servizi sociali. Tali criticità sono descritte nei seguenti paragrafi.

#### 3.1. I dati sui Contributi economici di integrazione al reddito nei distretti dell'area metropolitana: confronti tra distretti

Una volta raccolti ed analizzati i dati dei territori relativi ai contributi economici erogati dagli enti locali all'interno dell'area metropolitana di Bologna nel 2020, sono stati predisposti i seguenti grafici per poter fare un'analisi comparata tra distretti. I dati sotto raffigurati, pertanto, possono essere considerati degli indicatori distrettuali che consentono una comparazione territoriale.

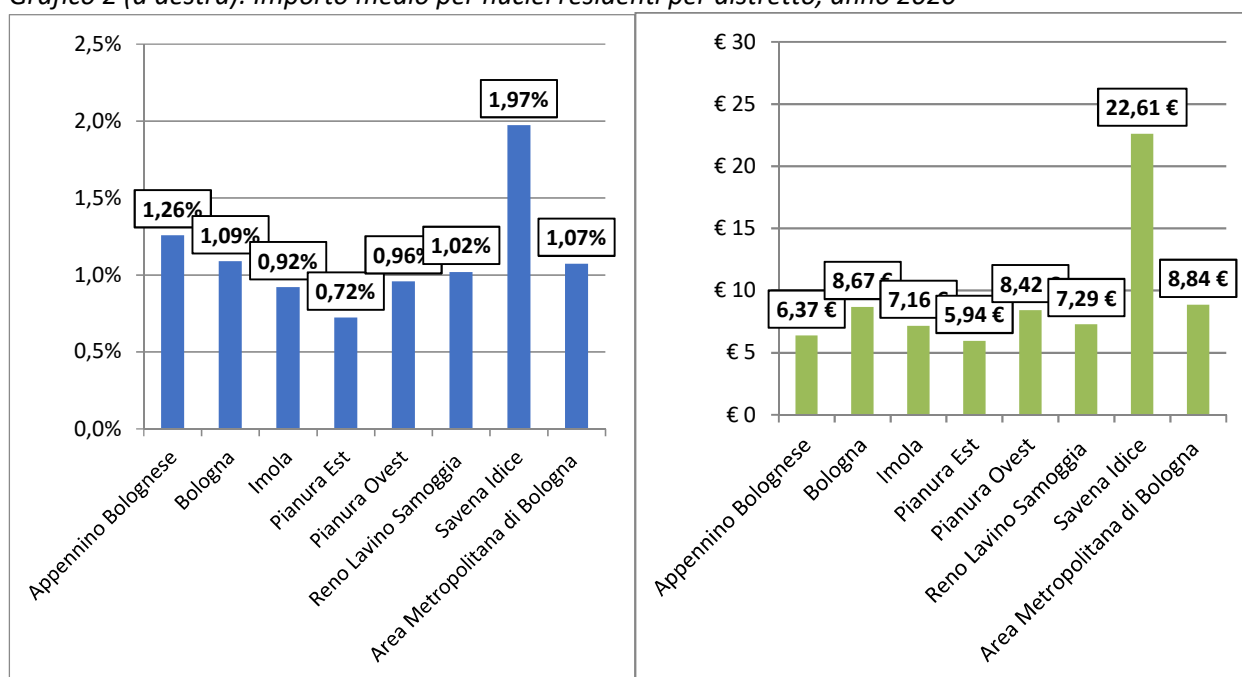
Il grafico 1 rappresenta la percentuale dei nuclei beneficiari di contributi comunali sui nuclei residenti. Il valore è stato calcolato dividendo il numero dei nuclei beneficiari di contributi del 2020 per il numero dei nuclei residenti relativo allo stesso anno di ogni singolo territorio. A livello metropolitano l'1,07% dei nuclei residenti è stato beneficiario nel 2020 di contributi economici di integrazione al reddito erogati dal Servizio Sociale Territoriale.

Il grafico 2 rappresenta, invece, l'importo pro-capite per nucleo residente. Il dato è stato elaborato dividendo la spesa erogata per contribuiti nel 2020 per il numero dei nuclei residenti relativo allo stesso anno di ogni distretto. Il valore calcolato può essere visto come un investimento nei bilanci da parte dei comuni sull'erogazione di contributi economici di integrazione al reddito a famiglie in condizioni di povertà.

Dal confronto tra i due grafici emerge che i distretti di Bologna, Imola, Pianura Ovest e Reno Lavino Samoggia risultano essere abbastanza in linea con la media metropolitana, con i soli valori di Imola leggermente più bassi. Il distretto di Pianura Est, invece, eroga, in media, contributi a meno nuclei e spende, in media, meno risorse rispetto all'area metropolitana. Il distretto di Savena-Idice, al contrario, eroga contributi ad un maggior numero di nuclei rispetto all'area metropolitana spendendo, in media, più risorse. Il distretto dell'Appennino Bolognese, infine, eroga contributi mediamente a più nuclei rispetto all'area metropolitana spendendo, tuttavia, mediamente, meno risorse.

Grafico 1 (a sinistra): Percentuale beneficiari di contributi su nuclei residenti per distretto, anno 2020

Grafico 2 (a destra): Importo medio per nuclei residenti per distretto, anno 2020



Fonte: Elaborazione dati Città Metropolitana di Bologna

### 3.2. Un'analisi qualitativa dei dati sui Contributi economici di integrazione al reddito nei distretti dell'area metropolitana

Dai dati sopra riportati emergono delle diversità nell'erogazione di contributi economici tra i vari distretti. In occasione del focus-group sui contributi comunali del workshop del 30 novembre 2021 è stata data una lettura di tipo qualitativo a tali dati.

Questa disomogeneità nell'erogazione delle risorse per contribuiti, anche tra comuni di un medesimo distretto, dipende da diversi fattori.

Una primo tema riportato dal gruppo è quello relativo alla **discrezionalità della valutazione professionale**. Se da una parte si è chiamati ad utilizzare la massima chiarezza nello stabilire ed applicare determinati criteri, dall'altra non si può rinunciare alla valutazione professionale che deve essere in grado di



assecondare la lettura dei bisogni e gli obiettivi del singolo progetto. Molti territori rappresentano una situazione in cui la discrezionalità degli operatori viene agita all'interno di contesti in cui sempre di più si cerca il confronto tra professionisti, provando ad esempio a costruire degli strumenti che siano trasversali a tutte le aree, oppure confrontandosi sulle valutazioni in equipe; la discrezionalità c'è ma viene anche condivisa e supervisionata.

Il contributo economico è uno strumento che spesso funge da aggancio per creare un processo di relazione con la persona; alla luce di questi diversi fattori risulta evidente come le situazioni specifiche dei singoli utenti e i diversi tipi di interventi attivati possano determinare variazioni della spesa comunale.

Tra le determinanti di questa disomogeneità vi è inoltre il diverso **approccio alle soglie ISEE** adottato dai territori. In alcuni di essi al di sotto di una determinata soglia ISEE l'erogazione dei contributi non viene discussa ma unicamente portata in equipe; al di sopra di una determinata soglia, invece, sono istituiti meccanismi di controllo dell'erogazione che limitano in modo più o meno significativo la discrezionalità degli operatori.

Un altro aspetto riguarda il **ruolo del Terzo settore**. La rete dei servizi del Terzo settore, comprese le parrocchie o le Caritas, costituisce una risorsa importante che però non è territorialmente omogenea. In quei comuni nei quali la presenza dell'associazionismo è molto forte e le opportunità di cui può beneficiare la persona in difficoltà sono più significative, il ruolo del contributo comunale sarà verosimilmente integrativo. In quei territori in cui il Terzo settore risulta essere meno strutturato, è probabile che i contributi comunali abbiano invece un ruolo più significativo.

Dunque, la specificità, la dimensione e le risorse dei territori fanno sì che il contributo economico sia l'unica risorsa attivabile per una serie di interventi o, viceversa, strumento residuale nei casi in cui le risorse attivabili siano molte di più.

Infine, una criticità segnalata da tutti i territori, è l'**impoverimento del ceto medio** e, di conseguenza, un forte aumento della domanda sociale della così denominata "fascia grigia", ovvero, di nuclei familiari non conosciuti ai servizi che si trovavano in buone condizioni economiche e che ora, a seguito delle due crisi economiche (quella dello scorso decennio e quella attuale, causata dalla pandemia), si trovano in una situazione a rischio di povertà. Fasce di popolazione una volta ritenute al "riparo" del bisogno economico e sociale richiedono ora una nuova attenzione da parte delle istituzioni e nuove soluzioni e modalità di intervento.

## 4. Percorsi di qualificazione dei Servizi Sociali Territoriali dell'area metropolitana bolognese

Il workshop è stato un momento di restituzione dei dati relativi ai contributi economici e un'occasione di approfondimento e confronto tra i vari distretti, che ha avuto come esito anche quello di far emergere possibili piste di lavoro future.

Alla luce delle criticità emerse e sopra elencate la Città Metropolitana di Bologna ha avviato un percorso di coinvolgimento dei Servizi Sociali Territoriali dei sette distretti pianificando una iniziativa di carattere formativo-laboratoriale, di ambito metropolitano, finalizzata al confronto sulle prassi di lavoro in uso nei diversi contesti da realizzarsi nel corso del 2022.

### 4.1. Street-Level Bureaucracy

Il percorso, che prevedrà dei focus tematici, è stato impostato avendo come filo conduttore l'approccio della Street-Level Bureaucracy.

Secondo tale concetto, gli street-level bureaucrats sono tutte quelle professionalità che operano a diretto contatto con i cittadini<sup>11</sup> e che si collocano nel punto in cui la domanda e l'offerta di servizi e prestazioni si incontrano; essi sono incaricati di "tradurre" le indicazioni stabilite a livello politico-normativo in interventi concreti attraverso i propri strumenti personali e, dunque, sono dotati di una certa discrezionalità che li rende attori principali nei processi di trasformazione del welfare influenzando la connotazione dei servizi e delle prestazioni e dunque il trattamento dell'utenza. Infatti, il rapido mutare dei rischi sociali e della de-standardizzazione dei percorsi biografici e lavorativi generano una domanda più complessa e variegata, che chiede modalità di accesso e di intervento più flessibili e diversificate e, dunque, probabilmente un maggiore grado di discrezionalità in fase di implementazione.

La discrezionalità implicita nei modelli dell'intervento sociale può assumere varie connotazioni e gradazioni, ma la sua presenza, anche significativa, non indica per sé un abuso e iniquità nel trattamento dei cittadini. Può essere, al contrario, uno strumento migliorativo rispetto alle indicazioni normative e alle procedure, consentendo un più rapido adattamento del servizio alla complessità e al mutamento della domanda. Per questo motivo non deve essere confusa con il concetto di arbitrarietà.

Tuttavia, se la discrezionalità diventa una componente importante nel funzionamento dei servizi, la necessità di assicurare ai cittadini un trattamento "equo" e di qualità richiede un suo sbilanciamento con competenze professionali, meccanismi e strumenti volti a garantire attenzione, imparzialità e trasparenza e a evitare che si sfoci nell'arbitrarietà.

---

<sup>11</sup> Nell'ambito delle politiche sociali sono considerati street-level bureaucrats gli assistenti sociali, gli educatori, i mediatori di comunità, gli psicologi, e tutti gli operatori e assistenti di "base".

## 4.2. Il percorso formativo-laboratoriale

Il percorso formativo-laboratoriale è stato formulato insieme agli Uffici di Piano e ai Responsabili dei Servizi Sociali Territoriali nell'ambito del *coordinamento metropolitano sulle misure a contrasto della povertà*. Le tematiche da affrontare sono state delineate partendo dalle criticità emerse durante il workshop del 30 novembre 2021. In occasione dei focus group pomeridiani, inoltre, è stato chiesto ai partecipanti su quali problematiche ritenessero opportuno ricevere una formazione mirata e/o avere un confronto metropolitano.

Saranno organizzate giornate formative di avvio e di conclusione del percorso formativo-laboratoriale (a cui parteciperanno tutti gli operatori coinvolti e che prevedranno degli interventi da parte di esperti del settore sui diversi focus tematici. La parte laboratoriale, invece, prevedrà gruppi paralleli misti (gruppi di 15-20 operatori) della durata di 3 ore. In ogni gruppo saranno presenti assistenti sociali di tutti e sette i distretti dell'area metropolitana. Oltre a momenti di confronto e di scambio di prassi operative, il gruppo verrà coinvolto nell'elaborazione di un documento di linee guida operative comuni rispetto ai diversi interventi relativi all'erogazione dei contributi e in generale alle azioni di contrasto alla povertà in cui i Servizi Sociali Territoriali sono coinvolti.

Il percorso formativo, che ha come obiettivo principale l'implementazione omogenea delle azioni territoriali di contrasto alla povertà, la riduzione delle disuguaglianze territoriali e l'individuazione di modalità innovative di prese in carico e prassi operative inedite, mira a far prendere consapevolezza della rilevanza del ruolo centrale dell'operatore sociale nel definire la qualità delle misure assegnate, anche ai sensi del concetto della street-level bureaucracy sopra citato e della discrezionalità quale componente intrinseca del lavoro.

Di seguito si presenta una prima analisi delle tematiche su cui verterà la formazione-laboratoriale.

- **Strumenti della valutazione professionale.** Quali sono gli strumenti a disposizione degli Assistenti Sociali per leggere il bisogno socio-economico nella maniera più omogenea e completa possibile? Gli strumenti attualmente presenti e sviluppati a livello nazionale e regionale – ad esempio GePI, Indice di fragilità – sono effettivamente utili? Si possono costruire griglie metropolitane da utilizzare come strumenti di valutazione omogenea all'interno dell'area?
- **Regolamenti comunali/distrettuali per l'erogazione di contributi di integrazione al reddito.** Analisi dei regolamenti comunali / distrettuali: Chi decide l'ammontare del contributo? Quanto pesa il ruolo del settore amministrativo e quanto quello del Servizio Sociale Territoriale? Esiste una scheda di valutazione? Nel focus group del 30 novembre 2021 i partecipanti sono arrivati ad una riflessione in merito alla necessità non tanto di regolamenti unici e uguali, ma di avere piuttosto delle **linee condivise**, frutto di un lavoro comune, per cui il regolamento diventi una riaffermazione della centralità del ruolo del Servizio Sociale Territoriale quale professionalità che ha la capacità di fare una valutazione sull'utilizzo del contributo e che, al contempo, aiuti a non rendere la complessità "ingovernabile".
- **Altri interventi di contrasto alla povertà non di natura economica.** Quali e quanto frequentemente vengono implementati dai servizi altri interventi al di là dell'erogazione del contributo economico? Ad esempio azioni di formazione sul money tutoring, attivazione di tirocini, attivazione di percorsi di formazione professionale e/o di inserimento lavorativo, ecc.
- **Lo Sportello Sociale come servizio per presa in carico "leggera".** Alla luce dei nuovi bisogni emergenti da parte di nuovi nuclei non conosciuti ai servizi, gli sportelli sociali, designati dalla LR 2/2003 dell'Emilia Romagna come punti di primo accesso ai servizi sociali e socio-sanitari, possono anche fungere da erogatori di interventi quando il cittadino che si reca presso di esse presenta solo un bisogno prettamente economico avendo così un ruolo di presa in carico "leggera"? Ad esempio

per la richiesta di bonus utenze, rette scolastiche, informazione ed orientamento ai servizi presenti nel territorio, ecc.

- **Consapevolezza del ruolo degli assistenti sociali all'interno delle istituzioni.** Partendo dal concetto della *Street-Level Bureaucracy* quanto è effettivamente forte il ruolo degli assistenti sociali nei diversi territori all'interno dei servizi anche nei processi decisionali, nella programmazione, nella decisione dell'allocazione delle risorse?
- **Ruolo degli enti del Terzo Settore.** È necessario consolidare maggiormente le relazioni tra Servizi e Associazioni per ampliare la capillarità degli interventi e raggiungere sempre più persone implementando un vero e proprio welfare di comunità. Il Terzo Settore, mette al centro le persone e le relazioni che, se incrementate in qualità e quantità, possono contribuire a far crescere capitale sociale, culturale e coesione sociale in termini di empowerment, premesse necessarie per uscire da situazioni di fragilità e da una rete di solo assistenzialismo. Come emerso durante il focus group del 30 novembre 2021 la rete dei servizi del Terzo settore non è territorialmente omogenea a livello metropolitano e talvolta i territori non hanno una conoscenza capillare delle risorse presenti nel distretto. Durante gli incontri formativi-laboratoriali si può cercare di ricostruire una mappatura delle opportunità dei territori che potrà essere utile agli assistenti sociali.
- **Progettualità e prassi operative.** Che cosa viene inserito all'interno dei progetti personalizzati? Quanto pesa la componente economica e quanto frequentemente invece vengono attivati degli altri interventi? Quanto può essere importante il ruolo delle altre figure professionali come educatori, psicologi, ecc.?
- **Integrazioni con servizi sanitari.** Quanto è forte all'interno dei distretti il rapporto con i servizi sanitari quali Sert e Centri di Salute Mentale (CSM) per la delimitazione di progetti personalizzati unici e condivisi?
- **Integrazione con politiche abitative.** Attualmente risulta essere terreno più immediato su cui sviluppare riflessioni future, anche e soprattutto in funzione del fatto che una migliore integrazione con le politiche a contrasto della povertà può garantire una risposta realmente significativa alle persone in difficoltà economica.
- **Integrazione con politiche del lavoro.** Quanto si conoscono a fondo le politiche attive del lavoro? Qual è la relazione con i Centri per l'Impiego del territorio?

## 5. Conclusioni

La risposta ad un diffuso impoverimento della popolazione, che ha avuto un'accelerazione a causa della crisi economica e sociale in atto, e la capacità di accogliere fasce di popolazione fino ad oggi sconosciute, richiede la definizione di prassi operative inedite, modalità innovative di presa in carico, una sempre maggiore integrazione con le altre politiche sociali e l'attivazione e la messa a sistema di tutte le risorse comunitarie.

Il percorso formativo-laboratoriale sopra descritto permetterà alla Città Metropolitana di Bologna e alla Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria Metropolitana di supportare la programmazione distrettuale in modo concreto recuperando il ruolo di regia pubblica, per anni avuto dalla Provincia, promuovendo l'omogeneità territoriale della presa in carico e rafforzando la dimensione distrettuale del servizio sociale.

Tale formazione si andrà inevitabilmente ad integrare con le azioni di qualificazione del Servizio Sociale Territoriale previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dal sub-investimento "Rafforzamento dei servizi sociali e prevenzione del fenomeno del burn-out tra gli operatori"<sup>12</sup>. Il piano operativo prevede, infatti, l'attuazione di quanto previsto dalla Scheda LEPS "Supervisione del personale dei servizi sociali" all'interno del "Piano Nazionale degli interventi e dei Servizi sociali 2021-2023"; si tratta di un progetto che dovrà garantire l'attuazione del livello essenziale delle prestazioni sociali e fornire un supporto alla globalità dell'intervento professionale di assistenti sociali e più in generale operatori sociali, promuovendo il miglioramento della qualità delle prassi dei professionisti.

La Città Metropolitana di Bologna, che si è resa disponibile ad essere soggetto attuatore del sub-investimento sopra citato, prevede la realizzazione di un progetto di livello metropolitano, che promuova un'azione omogenea e di sistema di rafforzamento dei Servizi Sociali Territoriali. Anche in questo caso la dimensione metropolitana del progetto potrà fornire maggiori opportunità di confronto tra operatori, anche nell'ottica della messa a punto di tecniche e strumenti professionali innovativi di sostegno all'operatività.

---

<sup>12</sup> Tale sub-investimento è previsto all'interno della Missione 5 "Inclusione e Coesione", Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", Sottocomponente 1 "Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale", Investimento 1 "Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti".

# Allegato 1: Mappa della Città Metropolitana di Bologna e dei Distretti Socio-Sanitari

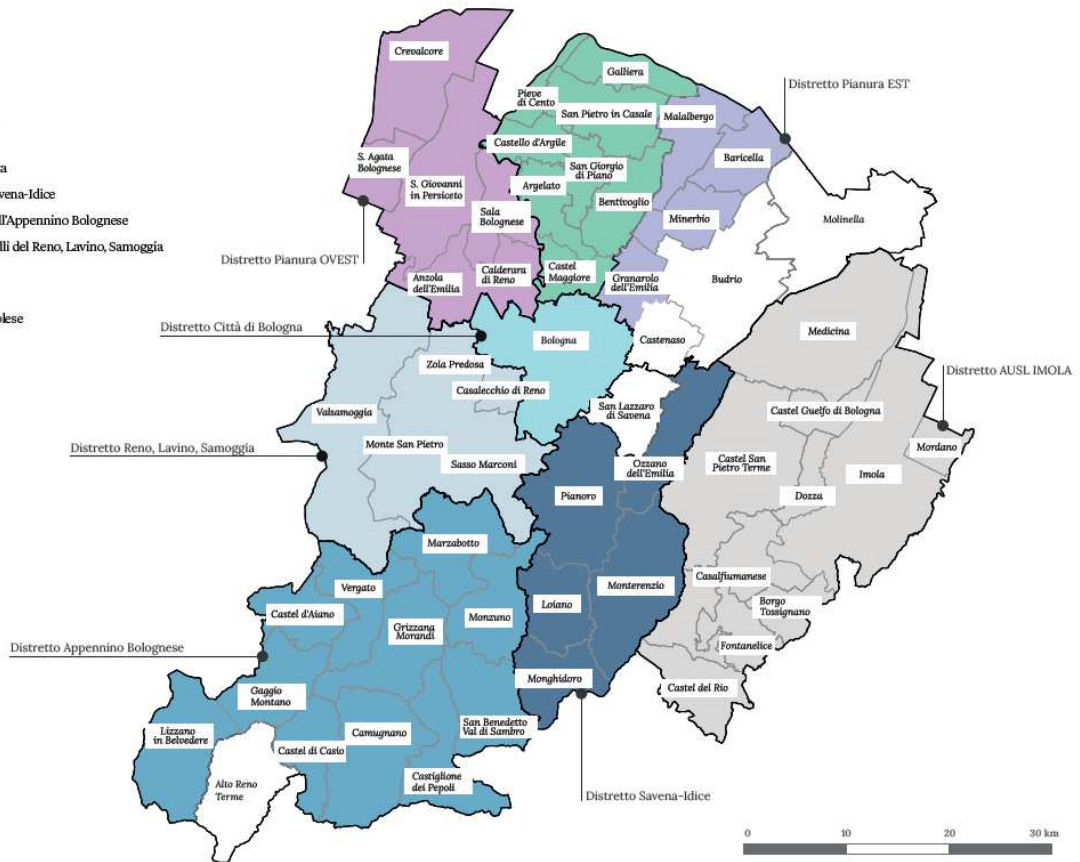
## LEGENDA

### AUSL BOLOGNA

- Comuni extra-Unioni
- Unione Terre d'Acqua
- Unione Reno Galliera
- Unione Terre di Pianura
- Unione dei Comuni Savena-Idice
- Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese
- Unione dei Comuni Valli del Reno, Lavino, Samoggia

### AUSL IMOLA

- Nuovo circondario Imolese



## Allegato 2: Sintesi Governance distrettuale dei Servizi Sociali Territoriali della Città Metropolitana di Bologna

GOVERNANCE				
Distretto sociosanitario	Assetto istituzionale locale	Unione dei Comuni concide col distretto	Completato ritiro deleghe Azienda Usl	SST distrettuale
Appennino Bolognese	Unione Appennino Bolognese	No	Si	Si
	Comune Alto Reno Terme	No	Si	Si
Imola	Nuovo Circondario Imolese	Si	Si	Si
Pianura Est	Unione Reno Galliera	No	Si	No
	Unione Terre di Pianura	No	Si	No
	Comune di Budrio	No	Si	No
	Comune di Castenaso	No	Si	No
	Comune di Molinella	No	Si	No
Pianura Ovest	Unione Terre d'Acqua	Si	Si	No
Reno Lavino Samoggia	Unione Reno, Lavino, Samoggia	Si	Si	Si
Savena Idice	Unione Savena-Idice	No	No	No
	Comune di San Lazzaro di Savena	No	No	No
Bologna		Si	Si	Si

IL SERVIZIO SOCIALE TERRITORIALE						
Distretto sociosanitario	Assetto istituzionale locale	Servizio sociale professionale				Sportelli sociali
		Tutele	Disabili	Famiglie	Anziani	
Appennino Bolognese	Unione Appennino Bolognese	Istituzione				
	Comune Alto Reno Terme					
Imola	Nuovo Circondario Imolese	ASP				
Pianura Est	Unione Reno Galliera	Unione Reno Galliera				
	Unione Terre di Pianura	Unione Terre di Pianura				
	Comune di Budrio	Comune				
	Comune di Castenaso	Comune				
	Comune di Molinella	Comune				
Pianura Ovest	Unione Terre d'Acqua	ASP	ASP - Crevalcore e Sala Bolognese			
			Singoli Comuni			
Reno Lavino Samoggia	Unione Reno, Lavino, Samoggia	ASC				
Savena Idice	Comune di San Lazzaro di Savena	AUSL		Comune di San Lazzaro		
	Unione Savena-Idice			Unione Savena-Idice		
Bologna		Comune (ASP per persone non residenti/PRIS)				