



COMUNE DI BOLOGNA

**Istruttoria pubblica sulle politiche di welfare**  
*Scenario*

Martedì 27 luglio 2010 (bis)

## Indice

Premessa.....	4
Scenario economico-sociale: l’impatto della crisi economica a Bologna.....	7
Le risorse disponibili.....	13
Focus su alcuni servizi pubblici: minori, famiglia e accesso ai servizi sociali.....	22
Conclusione: come ci immaginiamo il sistema di welfare nel 2015?.....	34

## Premessa

La presente nota ha l'obiettivo di descrivere il contesto su cui impattano le iniziative di welfare locale. La nota si compone di tre capitoli: il primo è dedicato alla descrizione del contesto sociale ed economico bolognese; il secondo capitolo è dedicato alla descrizione delle risorse destinate al welfare; infine il terzo capitolo è dedicato a descrivere alcune servizi di welfare locale.

In fase di avvio dell'istruttoria pubblica con oggetto il sistema di welfare è importante cogliere la complessità di questo universo, definendo le sfide che l'Amministrazione comunale e l'intera collettività cittadina debbono affrontare nei prossimi anni per costruire il welfare del futuro e garantire adeguate risposte ai cittadini e alle famiglie bolognesi. E' possibile identificare, in via di prima approssimazione, tre grandi sfide che si sono già manifestate con chiarezza e si intensificheranno nei prossimi anni in termini di evoluzione della nostra comunità: a) lo scenario delle risorse disponibili; b) la rivoluzione demografica; c) i mutamenti nella composizione socio-economica della popolazione, con particolare attenzione alle diverse fasce di disagio.

La prima è quella dello scenario delle risorse (in primo luogo finanziarie e di personale, ma anche relazionali e simboliche) che saranno effettivamente disponibili nei prossimi anni per alimentare questo sistema di welfare, oggi più che mai elemento decisivo di benessere e di coesione sociale della nostra collettività. Per affrontare questo difficile tema con consapevolezza sarebbe opportuno in primo luogo ricostruire, con riferimento al sistema di welfare complessivo, quale è stata a Bologna nell'ultimo decennio la reale evoluzione delle risorse disponibili e l'impatto sulla configurazione dei servizi e sulle vite personali e familiari. I dati del bilancio comunale relativi al periodo 2000-2009, riclassificati in termini di contabilità analitica, evidenziano un costante e significativo incremento delle risorse; anche tutti gli indicatori relativi all'offerta dei principali servizi e interventi mostrano dinamiche positive. Se si allarga lo sguardo agli altri soggetti protagonisti del sistema di welfare l'evoluzione delle risorse disponibili nell'ultimo decennio apparirà, con ogni probabilità, ancora più accentuata.

La piena consapevolezza di questo significativo sviluppo del sistema del welfare bolognese nel periodo 2000-2009 non è forse ancora patrimonio diffuso di tutti i protagonisti e di tutti i soggetti interessati: appare quindi prioritario definire un bilancio consolidato di risorse, indicatori di servizio e impatti che collochi la discussione sul futuro su salde basi oggettive.

Passando ora alle prospettive dei prossimi anni è evidente che il nodo da affrontare è delineare uno scenario di probabile evoluzione delle risorse disponibili, che consideri tutti i rischi e le opportunità che ognuno dei soggetti protagonisti dovrà affrontare e cogliere per garantire il mantenimento dell'impegno attuale e osare un'ulteriore evoluzione.

Il contesto in cui tentare di delineare questo scenario di medio periodo di risorse disponibili è estremamente complesso e in continua, rapida evoluzione: la crisi della finanza pubblica nazionale e locale, le ridotte disponibilità di intervento delle Fondazioni bancarie, le crescenti difficoltà finanziarie e occupazionali di molti nuclei familiari sono tutti elementi di grande preoccupazione che vanno valutati con attenzione e senso di responsabilità.

Le conseguenze quantitative e qualitative dell'evoluzione demografica sul sistema di welfare sono facilmente intuibili e ormai diffusamente analizzate: più bambini e ragazzi, più giovani, più immigrati italiani e stranieri, più anziani in età anche molto avanzata rappresentano infatti congiuntamente una poderosa sfida per i soggetti pubblici e privati, no-profit e profit, che hanno il compito di fornire alla collettività bolognese servizi alla persona e alle famiglie adeguati.

Bisogna invece ancora approfondire l'analisi e la riflessione su un'altra importante trasformazione demografica e sociale, rappresentata dal profondo mutamento delle reti familiari e più in generale delle relazioni di solidarietà e cooperazione fra gli individui all'interno del nucleo familiare e nel più ampio tessuto sociale di vicinato.

Anche in questo caso alcune tendenze sono molto evidenti: un numero elevato di persone che vivono sole e di coppie mature e anziane senza figli coabitanti, una decisa prevalenza dei nuclei familiari con uno o due figli rispetto alle tipologie più ampie, una quota significativa di nuclei monogenitoriali (con una larga maggioranza di madri che vivono con il figlio o i figli e un numero molto più ridotto di padri).

Sulla base del solo dato anagrafico le reti familiari appaiono decisamente più "corte" e "fragili" rispetto a un passato non troppo lontano, anche per la crescente presenza di cittadini immigrati da regioni italiane meridionali e insulari e da stati esteri in larga prevalenza europei, africani e asiatici.

Ricostruire oltre il dato anagrafico le reali dinamiche delle reti familiari e sociali di solidarietà e cooperazione diventa quindi di decisiva importanza per identificare le sfide che il sistema di welfare dovrà affrontare nei prossimi anni, in permanenza delle tendenze demografiche sopra

descritte che hanno carattere strutturale e non congiunturale.

Lo scenario demografico deve essere integrato con una descrizione accurata dell'evoluzione delle condizioni sociali ed economiche delle famiglie bolognesi, in particolare in questa fase caratterizzata da una crisi del sistema finanziario e produttivo aperta a esiti di grande incertezza.

Anche una realtà solida e ricca come quella bolognese si deve confrontare con le dinamiche di questa crisi: l'aumento dei tassi di disoccupazione, l'accentuato ricorso agli strumenti di cassa integrazione e ad altri ammortizzatori sociali, la crescente quota di nuclei familiari che evidenziano situazioni di disagio sociale ed economico sono tutti segnali che testimoniano l'acutizzarsi di problemi che interpellano inevitabilmente il sistema di welfare.

Bisogna inoltre essere consapevoli che le dotazioni di risorse finanziarie e patrimoniali non rappresentano sempre in modo adeguato l'effettiva facoltà delle persone e delle famiglie di condurre la vita desiderata. E' quindi necessario spostare l'attenzione dai mezzi finanziari e patrimoniali posseduti alle effettive opportunità delle singole persone, coerentemente con l'approccio delle capacità proposto da Amartya Sen anche nella sua recente opera "L'idea di giustizia" (che mira a cambiare radicalmente i consueti schemi valutativi cui ricorre larga parte delle analisi economiche e sociali e che ispirano tradizionalmente le politiche di welfare).

# Scenario economico-sociale: l'impatto della crisi economica a Bologna<sup>1</sup>

## Popolazione

I caratteri essenziali dell'evoluzione demografica sono ampiamente noti e si possono così sintetizzare:

- una significativa ripresa della natalità, alimentata anche dalla crescente presenza di giovani coppie straniere che evidenziano quozienti specifici di fecondità più elevati;
- un apprezzabile aumento della popolazione infantile e giovanile, che dilata la domanda di servizi educativi e scolastici (in primo luogo, per quanto riguarda le competenze del Comune, nidi e scuole dell'infanzia);
- una forte percentuale di ragazzi e giovani di nazionalità straniera, che in molti casi sono nati a Bologna o comunque hanno trascorso nella nostra città la parte prevalente della loro esistenza;
- un flusso migratorio italiano e straniero (comunitario ed extracomunitario) molto accentuato, che determina un processo di ricambio demografico di straordinaria intensità e richiede politiche di accoglienza e integrazione complesse e impegnative;
- un sensibile allungamento della durata media della vita (che ha ormai raggiunto i 79,6 anni per gli uomini e gli 84,3 anni per le donne), che determina un imponente processo di invecchiamento e una forte crescita della popolazione anziana in età più avanzata.

## Occupazione

Secondo l'ISTAT nel 2009 l'Emilia Romagna ha perso 24.000 posti di lavoro, ma si conferma tuttavia la regione con il tasso di occupazione più elevato in Italia.

I lavoratori iscritti nell'anno 2009 nelle liste di mobilità sono stati 27.000.

---

<sup>1</sup> Per valutare l'impatto della crisi economica a Bologna sono state prese in considerazione principalmente le seguenti fonti: Regione E-R., ISTAT, Istituto Tagliacarne, Comune di Bologna - Dipartimento Programmazione, Dipartimento Servizi alle Famiglie. Ulteriori approfondimenti sono disponibili sul sito del Dipartimento Programmazione: <http://www.iperbole.bologna.it/iperbole/piancont/>

Nel primo quadrimestre 2010 le ulteriori iscrizioni di lavoratori nella lista di mobilità sono state 12.000 e, al 31 maggio 2010, 42.000 lavoratori usufruivano di ammortizzatori in deroga.

Anche a livello provinciale si registra un calo dell'occupazione (-2,3%) tra il 2008 e il 2009. Bologna si conferma tuttavia, tra le grandi province del paese, quella con il tasso di occupazione più alto (70,1%).

Per quanto riguarda invece il tasso di disoccupazione totale, in provincia di Bologna il dato del 2009 risulta ancora contenuto (3,4%), ma in significativo aumento rispetto all'anno precedente (2,2%).

### ***Ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni ordinaria, straordinaria e in deroga***

Nel primo semestre 2010 in provincia di Bologna sono state autorizzate complessivamente oltre 14,7 milioni di ore di Cassa Integrazione Guadagni. Rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente l'aumento è stato di 9 milioni di ore, pari ad una variazione percentuale del +164%.

La variazione percentuale su base annua delle ore di Cassa Integrazione Guadagni registrata in provincia è molto più elevata della media nazionale, anche se rimane sensibilmente inferiore a quella della regione Emilia-Romagna sia per quanto riguarda la gestione ordinaria che per la gestione straordinaria. In particolare nei primi sei mesi del 2010 si evidenzia un fortissimo ricorso alla Cassa Integrazione straordinaria (con quasi 11 milioni di ore autorizzate comprensive dello strumento in deroga).

Il dato mensile di giugno 2010, 2,7 milioni di ore complessive, è in leggera diminuzione rispetto ai valori elevatissimi raggiunti a maggio, quando le ore autorizzate sono state quasi 3,4 milioni. La Cassa Integrazione straordinaria (in calo del 23% rispetto ai livelli di maggio) si mantiene molto alta (18 volte le ore autorizzate a giugno 2009). Questo incremento è imputabile in gran parte alla Cassa in deroga che pesa per il 72% delle ore concesse nel mese.

Il settore meccanico, seppure in considerevole diminuzione rispetto ai mesi precedenti, si conferma il più colpito, con il 52,6% delle ore autorizzate in complesso.

### ***Redditi***

Nel 2009 Bologna ha un valore del PIL pro capite terzo a livello provinciale dopo quello di Milano e quello di Bolzano. La crisi economica che si sta sviluppando a partire dall'autunno 2008 ha tuttavia un'incidenza sui redditi anche nel territorio bolognese, che saremo in grado di misurare attraverso le statistiche fiscali solo il prossimo anno.

I dati relativi al 2007 e agli anni precedenti, resi disponibili da una ricerca del Dipartimento Programmazione, evidenziavano comunque anche per il periodo precedente la crisi sistematici divari di genere, fra generazioni e territoriali, che debbono essere presi in attenta considerazione. Esiste infatti in città una quota non trascurabile di individui e di nuclei familiari con livelli reddituali e patrimoniali che determinano situazioni di disagio socio- economico, in alcuni casi anche molto accentuate.

Una prima rappresentazione generale evidenzia che:

- il 40,6% dei contribuenti non supera i 15.000 euro;
- l'85,3% dei contribuenti dichiara redditi non superiori a 35.000 euro;
- l'1,96% dei contribuenti dichiara redditi superiori a 100.000 euro annui e possiede il 15,6% della ricchezza complessiva.

Per quanto concerne le differenze di genere va detto che il reddito imponibile medio dei maschi a Bologna nel 2007 è risultato pari a 29.119 euro e risulta ancora superiore del 59,4% rispetto al reddito imponibile medio femminile (pari nel 2007 a 18.273 euro). Rispetto al 2002 si registra comunque una riduzione delle differenze di genere e si può ipotizzare che questa rappresenti una tendenza positiva di lungo periodo.

Per quanto riguarda le differenze fra le generazioni risulta al contrario che il divario in alcuni casi si è accentuato negli ultimi anni.

Gli incrementi reali dal 2002 al 2007 dei valori medi dei redditi dichiarati interessano infatti esclusivamente gli uomini di età superiore ai 54 anni e le donne di età superiore ai 49 anni. Per le generazioni più giovani i valori nominali dei redditi medi dichiarati sono in molti casi in riduzione ed evidenziano una perdita di potere d'acquisto individuale non trascurabile.

La distribuzione dei redditi 2007 per tipologie familiari mostra infine che tra le famiglie con un reddito medio pro capite più basso si collocano le donne sole, le madri con uno o più figli e le famiglie numerose con più di due figli.

### ***L'andamento delle imprese***

A fine 2009 le imprese attive iscritte nel Registro della Camera di Commercio nel territorio bolognese (32.511) mostrano una leggera flessione rispetto all'anno precedente (-168 imprese attive in città). Il numero di iscrizioni avvenute nel 2009 (2.744) risulta inferiore a quello del 2008 (-0,9%).

Il calo nel numero di imprese attive tra il 31 dicembre 2008 e il 31 dicembre 2009 interessa tutti i settori di attività ad eccezione

dell'edilizia e dei servizi.

Il calo maggiore, in valori assoluti, è quello fatto registrare dall'industria manifatturiera, che ha perso 102 imprese nel giro di un anno, seguita dal commercio (-74 imprese). In diminuzione anche le imprese operanti nell'agricoltura (-19).

### ***Sfratti per morosità e domanda di politiche abitative***

Gli sfratti per morosità sono in notevole aumento. Nel Comune di Bologna nel mese di maggio 2010 si contavano 794 sfratti esecutivi per morosità. Più in generale nel periodo 2008-2010 si registra un deciso aumento della domanda di politiche abitative, a partire dal manifestarsi degli effetti della crisi economica, che si traduce nei seguenti dati:

- oltre 2.000 famiglie (2.079, pari ad un aumento del 32,45% nel biennio) hanno presentato nuove domande valide nella graduatoria ad aggiornamento semestrale per l'assegnazione di alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica a canone sociale, che nell'ultimo aggiornamento registra 8.485 domande valide per 19.458 componenti i nuclei richiedenti;
- un livello reddituale medio lordo mensile delle famiglie estremamente basso che esprime l'incapacità dei nuclei a sostenere i canoni di locazione degli alloggi privati, con le conseguenze in tema di aumento degli sfratti per morosità registrati nel periodo: poco più di €.1.000,00 lordi a famiglia a fronte di canoni di affitto superiori a €.500,00 (€.1.025,88 di reddito medio a fronte di canoni medi per €.524,48 con un incidenza del canone sul reddito del 51,12%);
- le famiglie di cittadinanza non italiana rappresentano il 46,62% delle domande di accesso agli alloggi nell'ultima graduatoria 2010;
- le famiglie composte da persone sole costituiscono la maggioranza dei richiedenti (3.253 persone pari al 38,37% delle domande nell'ultima graduatoria 2010);
- i nuclei monogenitoriali con uno o più figli a carico fiscale sono 1.116, pari al 13,15% delle domande nell'ultima graduatoria 2010;
- in aumento i nuclei pluricomponenti di 5 persone e oltre: 429 famiglie rappresentano il 5,06% del totale dei nuclei richiedenti.

### ***Accesso ai Servizi Sociali***

L'analisi dei dati ottenuti dai servizi permette di descrivere con maggiore dettaglio l'evoluzione economica e sociale del territorio con una attenzione particolare ai bisogni espressi. Vi è una preoccupazione diffusa per l'aumento delle persone che si rivolgono ai servizi sociali per

richiedere sostegno economico. Si tratta principalmente di nuovi volti che fanno parte di nuclei familiari dove almeno un componente ha perso il lavoro, con minori o adulti a carico, che pur assistiti dagli ammortizzatori sociali non riescono a far fronte alle spese della casa (affitto, mutuo, bollette, utenze, ...).

C'è peraltro da considerare che l'esaurimento della copertura degli ammortizzatori sociali senza prospettive certe di rientro, rischia di divenire la condizione di molte persone nell'arco dei prossimi mesi. L'aumento dei flussi di utenza registrato dagli Sportelli comunali per il Lavoro nell'arco del 2009 e nel primo trimestre 2010, con un incremento significativo delle fasce sopra i 40 anni di età, conferma la gravità dello scenario occupazionale nel nostro territorio e ne evidenzia le caratteristiche di ordine qualitativo.

Una prima analisi dei dati rilevati dalla attività degli Sportelli Sociali nel corso del 2009 e dei primi 4 mesi del 2010 evidenzia che nel 2010 gli accessi agli Sportelli sono aumentati rispetto ai primi 4 mesi del 2009 di circa il 20 %, aumento in gran parte attribuibile alle richieste di bonus gas ed energia elettrica. Infatti gli accessi nel primo quadrimestre 2010 sono 8.681 contro i 6.947 del primo quadrimestre 2009.

I bisogni espressi da chi si è rivolto agli Sportelli Sociali riguardavano nel 2009 per il 42,9 % anziani, per il 27,6% adulti, per il 23,8% minori e famiglie, per il 3,2% disabili e per lo 0,4% altro (tra cui i bisogni specifici connessi all'immigrazione). Nel primo quadrimestre del 2010 tali percentuali si sono modificate in 41,8% anziani, 27,3% adulti, 28,9% minori e famiglie, 1,5% disabili e 0,4% altro (tra cui i bisogni specifici connessi all'immigrazione).

Si registra quindi un aumento di più del 5% dei bisogni relativi alle famiglie e presumibilmente tale dato fotografa solo una parte del bisogno soprattutto economico, derivante anche dalle situazioni tipiche del periodo di crisi che si sta attraversando. E' logico considerare anche una certa propensione a non rivolgersi ai servizi sociali da parte delle famiglie con difficoltà essenzialmente economiche sopravvenute.

I bisogni espressi dai cittadini, così come registrati tramite il sistema informativo denominato "Osservatorio" dello Sportello Sociale, evidenziano che alla voce "disponibilità economica" nel corso del 2009 sono inseriti 8.169 bisogni su 18.904, mentre nel primo quadrimestre 2010 ne sono inseriti 5.072 su 7.684. E' quindi evidente l'aumento, pur tenendo conto del fatto che le richieste di bonus gas ed energia, espressione di bisogno economico, hanno avuto il loro picco nel mese di aprile 2010.

### **Accesso ai servizi educativi scolastici**

Per l'anno educativo scolastico 2009/10 sono state adottate delle agevolazioni tariffarie (riduzione o esenzione) per contrastare gli effetti della crisi economica. Al 28/04/2010 erano state presentate 279 domande valide, di cui 45 di esenzione e 234 di riduzione della tariffa. Le domande valide sono state presentate dalle seguenti tipologie di lavoratori:

- 92 lavoratori dipendenti posti in Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria;
- 37 lavoratori dipendenti posti in Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria o contratto di solidarietà;
- 7 lavoratori dipendenti da un'impresa artigiana o commerciale con provvedimento di sospensione dal lavoro;
- 18 lavoratori dipendenti con rapporto di lavoro oggetto di riduzione della prestazione lavorativa;
- 21 lavoratori dipendenti oggetto di provvedimento di risoluzione definitiva del rapporto di lavoro con mobilità e nessun altro componente familiare con reddito;
- 33 lavoratori dipendenti oggetto di provvedimento di risoluzione definitiva del rapporto di lavoro e altri redditi e/o patrimonio che supera soglie;
- 22 lavoratori dipendenti con contratto a tempo determinato o atipico il cui contratto non è stato rinnovato;
- 4 lavoratori autonomi o liberi professionisti che hanno cessato l'attività;
- 43 lavoratori dipendenti oggetto di risoluzione definitiva con i requisiti per l'esenzione;
- 2 lavoratori dipendenti oggetto di risoluzione definitiva con tutti i requisiti per l'esenzione, già fruitori nel 2008/2009, da gennaio 2009.

Presentando domanda ogni persona può richiedere l'esenzione o riduzione per uno o più figli e per uno o più servizi per cui il numero totale delle agevolazioni o esenzioni concesse (496) è superiore al numero delle domande accolte. Il grado scolastico per il quale le persone (con uno o più figli che usufruiscono di uno o più servizi) hanno richiesto esenzioni o agevolazioni tariffarie è il seguente:

- 109 Nido;
- 106 Infanzia;
- 255 Primaria;
- 26 Secondaria di 1° grado.

## Le risorse disponibili

### Le risorse disponibili da parte del Comune<sup>2</sup>

Nel 2009 il sistema di welfare di competenza comunale ha assorbito risorse per complessivi 255,4 milioni di euro (pari a quasi il 46% del costo complessivo di tutte le attività comunali certificato dal consuntivo di contabilità analitica 2009 in 555,8 milioni di euro, al netto di minusvalenze patrimoniali e di costi straordinari/una tantum).

<b>SISTEMA DI WELFARE</b>	<b>Costo pieno 2009</b>	<b>Contributi tariffari corrisposti dalle famiglie</b>	<b>% Margine di contribuzione</b>
Interventi in campo socio-assistenziale (1) (2)	68.511.309	3.182.000	4,6%
Interventi in campo educativo (3)	132.690.153	4.964.000	3,7%
Interventi in campo culturale	35.368.351	184.000	0,5%
Interventi nel campo delle politiche giovanili e sportive (4)	10.760.875	1.053.000	9,8%
Interventi per il lavoro (sportelli lavoro e sportello Aldini)	490.045		0,0%
Interventi nel campo della sicurezza (5)	1.364.986		0,0%
Interventi nel campo delle politiche abitative (fondo sociale per l'affitto e sportello casa)	5.434.574		0,0%
Altri interventi (6)	752.692		0,0%
<b>Totale Sistema di Welfare</b>	<b>255.372.986</b>	<b>9.383.000</b>	<b>3,7%</b>

(1) Costi riclassificati in base all'effettivo andamento dei servizi erogati (750 mila euro di costi 2009 spostati sul 2008 in quanto afferenti a servizi erogati nel 2008)

(2) 2009 al netto di minusvalenze patrimoniali per 1,1 ml di euro

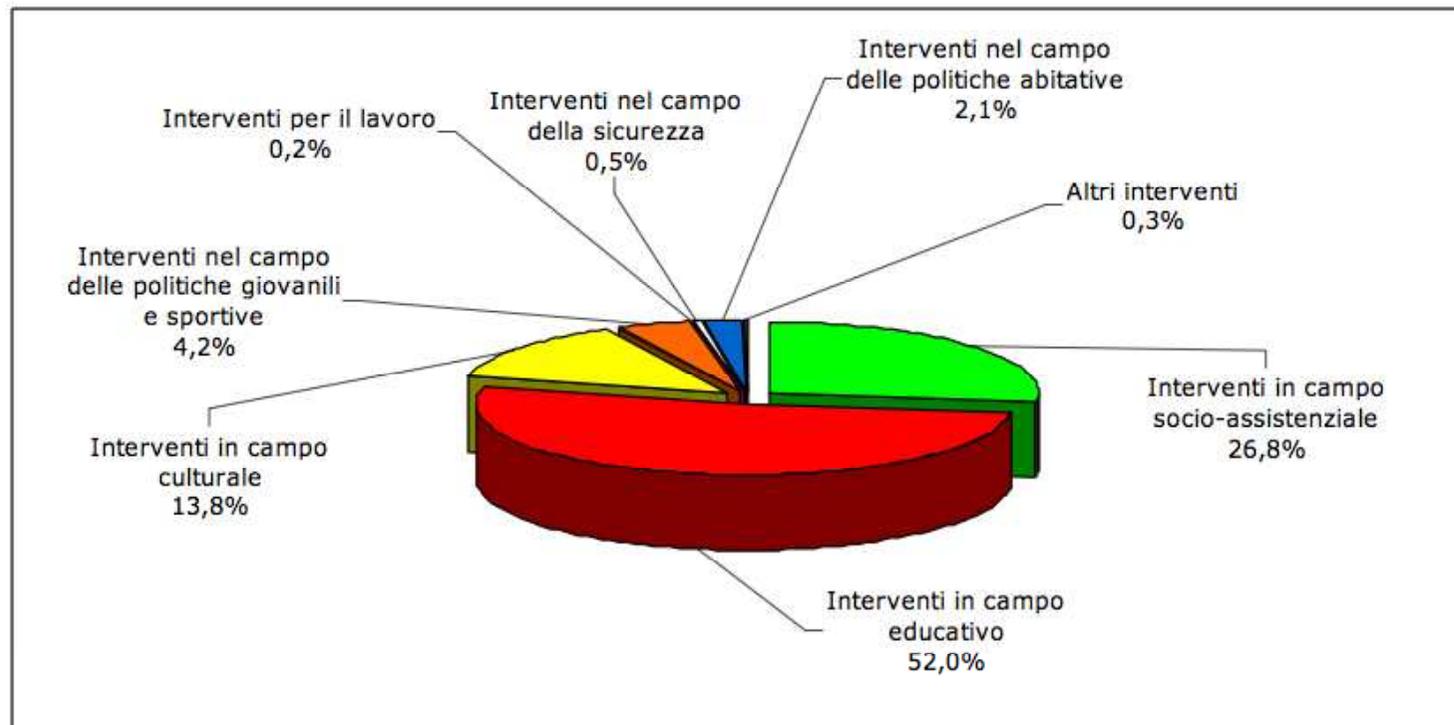
(3) Si evidenzia inoltre che nel 2009 le famiglie bolognesi hanno contribuito al servizio refezione scolastica gestito da SERIBO per un corrispettivo totale stimato di circa 14,6 ml di euro

(4) Comprende Europe direct (ex Informagiovani)

(5) Comprende costo Sportelli sicurezza e interventi legati al welfare

(6) Comprende costo progetti Città Sane e Attuazione politiche delle differenze

<sup>2</sup> Per ulteriori approfondimenti si rinvia alla pagina Web del Dipartimento Programmazione del Comune di Bologna da cui è possibile scaricare il dettaglio della contabilità analitica: <http://www.iperbole.bologna.it/iperbole/piancont/conana2009/index.htm>



Il sistema di welfare che vede come principale protagonista l'Amministrazione comunale è molto ampio e diversificato e comprende:

- interventi in campo socio-assistenziale (rivolti ad anziani, minori e famiglie, adulti, disabili, immigrati, nomadi e profughi) per un costo complessivo certificato dal consuntivo 2009 di contabilità analitica di 68,5 milioni di euro;
- interventi in campo educativo e scolastico (servizi per la prima infanzia, scuola dell'infanzia, diritto allo studio, strutture scolastiche, Istituti Aldini Valeriani e Sirani), per un costo complessivo nel 2009 di 132,7 milioni di euro;
- interventi in campo culturale (musei e attività espositive, biblioteche, teatri, altre iniziative e manifestazioni culturali), per un costo complessi-

vo nel 2009 di 35,4 milioni di euro;

- interventi nel campo delle politiche giovanili e sportive, per un costo complessivo nel 2009 di 10,8 milioni di euro;
- interventi per il lavoro (sportelli per il lavoro e sportello Aldini), per un costo complessivo nel 2009 di 0,5 milioni di euro;
- interventi nel campo della sicurezza (sportelli sicurezza e altri interventi di prevenzione rivolti alle persone), per un costo complessivo nel 2009 di 1,4 milioni di euro;
- interventi nel campo delle politiche abitative (fondo sociale per l'affitto e sportello casa), per un costo complessivo nel 2009 di 5,4 milioni di euro; a questo importo andrebbe aggiunto il valore del trasferimento implicito operato a favore delle circa 11.500 famiglie assegnatarie di alloggi di edilizia residenziale pubblica gestiti su incarico del Comune da ACER, che può essere misurato dallo scarto fra canoni sociali e canoni di mercato (sulla base di questo criterio si può stimare nel 2009 in via di prima approssimazione un trasferimento implicito a favore dei nuclei familiari assegnatari pari a circa 70 milioni di euro);
- altri interventi (sostanzialmente progetti "Città Sane" e "Attuazione politiche delle differenze"), per un costo complessivo nel 2009 di 0,8 milioni di euro.

La serie storica dei dati di contabilità analitica relativa al periodo 2004-2009 evidenzia un costante incremento delle risorse dedicate al sistema degli interventi di welfare, che sono salite in termini assoluti di oltre 15 milioni di euro (da 240,1 milioni nel 2004 a 255,4 milioni nel 2009, con un'incidenza relativa sul totale della spesa comunale che si mantiene su valori compresi fra il 46 e il 48%).

<b>SISTEMA DI WELFARE</b>	Costo pieno 2004	Costo pieno 2005	Costo pieno 2006	Costo pieno 2007	Costo pieno 2008	Costo pieno 2009
Interventi in campo socio-assistenziale (1) (2)	61.913.026	64.573.237	65.472.368	67.538.121	67.212.689	68.511.309
Interventi in campo educativo (3)	121.050.166	124.678.425	127.853.482	129.989.380	131.227.932	132.690.153
Interventi in campo culturale	37.089.806	36.960.178	33.200.579	34.702.876	36.097.952	35.368.351
Interventi nel campo delle politiche giovanili e sportive (4)	10.917.628	10.751.360	10.681.677	10.675.944	10.627.796	10.760.875
Interventi per il lavoro (sportelli lavoro e sportello Aldini)	193.997	261.264	324.972	407.374	408.747	490.045
Interventi nel campo della sicurezza (5)	1.693.631	1.669.474	1.820.774	1.525.930	1.310.577	1.364.986
Interventi nel campo delle politiche abitative (fondo sociale per l'affitto e sportello casa)	6.766.606	7.343.245	5.375.780	7.184.309	6.145.345	5.434.574
Altri interventi (6)	506.627	762.987	625.434	1.013.768	750.528	752.692
<b>Totale costo del Sistema di Welfare</b>	<b>240.131.488</b>	<b>247.000.170</b>	<b>245.355.065</b>	<b>253.037.702</b>	<b>253.781.567</b>	<b>255.372.986</b>
<b>Totale costo Comune di Bologna (1) (2) (3) (7)</b>	<b>502.075.927</b>	<b>530.096.499</b>	<b>527.232.320</b>	<b>534.337.000</b>	<b>547.919.871</b>	<b>555.779.141</b>
<b>Incidenza costo Sistema Welfare sul totale costo Comune</b>	<b>47,8%</b>	<b>46,6%</b>	<b>46,5%</b>	<b>47,4%</b>	<b>46,3%</b>	<b>45,9%</b>

(1) Costi riclassificati in base all'effettivo andamento dei servizi erogati (750 mila euro di costi 2009 spostati sul 2008 in quanto afferenti a servizi erogati nel 2008)

(2) 2009 al netto di minusvalenze patrimoniali per 1,1 ml di euro

(3) I costi per la refezione scolastica sono stati resi comparabili tra le due modalità di gestione (fino al 2005 nettizzati dei proventi)

(4) Comprende Europe direct (ex Informagiovani)

(5) Comprende costo Sportelli sicurezza e interventi legati al welfare

(6) Comprende costo progetti Città Sane e Attuazione politiche delle differenze

(7) Al netto dei costi straordinari/una tantum

Sempre il consuntivo di contabilità analitica 2009 fornisce preziose informazioni sulla tipologia dei costi sostenuti per realizzare i diversi interventi di welfare.

<b>SISTEMA DI WELFARE</b>	Personale	Acquisto di Beni	Acquisto di Servizi	Trasferimenti monetari	Utenze	Fitti Passivi	Ammortamenti Beni Mobili e Immobili	Altri costi diretti (7)	Costi indiretti (8)	Costo pieno 2009
Interventi in campo socio-assistenziale (1) (2)	8.917.188	39.440	43.729.039	8.585.684	1.116.878	584.991	2.205.772	18.853	3.313.465	68.511.309
Interventi in campo educativo	72.736.359	1.796.454	21.710.697	3.505.391	6.428.750	346.006	11.912.074	287.452	13.966.971	132.690.153
Interventi in campo culturale	15.619.844	703.194	4.865.017	6.052.256	2.604.427	509.699	3.701.091	13.822	1.299.000	35.368.351
Interventi nel campo delle politiche giovanili e sportive (3)	1.165.104	44.732	4.136.727	39.190	881.803	103.020	3.158.569	7.747	1.223.982	10.760.875
Interventi per il lavoro (sportelli lavoro e sportello Aldini)	283.869	3.533	49.362		1		6.163		147.117	490.045
Interventi nel campo della sicurezza (4)	647.708	2.798	40.599	326.830	56.003		784		290.264	1.364.986
Interventi in campo politiche abitative (fondo sociale per l'affitto e sportello casa)	420.770	11.027	145.499	4.247.057	156		7.340		602.724	5.434.574
Altri interventi (5)	278.172	6.743	154.422	56.405			8.370		248.580	752.692
<b>Totale costo del Sistema di Welfare</b>	<b>100.069.015</b>	<b>2.607.921</b>	<b>74.831.363</b>	<b>22.812.813</b>	<b>11.088.018</b>	<b>1.543.715</b>	<b>21.000.164</b>	<b>327.873</b>	<b>21.092.104</b>	<b>255.372.986</b>
<b>Totale costo Comune di Bologna (1) (2) (3) (6)</b>	<b>182.460.725</b>	<b>3.901.716</b>	<b>191.117.023</b>	<b>32.442.662</b>	<b>17.584.748</b>	<b>7.718.202</b>	<b>58.795.788</b>	<b>14.991.831</b>	<b>46.766.446</b>	<b>555.779.141</b>
<b>Incidenza costo Sistema Welfare sul costo Comune</b>	<b>54,8%</b>	<b>66,8%</b>	<b>39,2%</b>	<b>70,3%</b>	<b>63,1%</b>	<b>20,0%</b>	<b>35,7%</b>	<b>2,2%</b>	<b>45,1%</b>	<b>45,9%</b>

(1) Costi riclassificati in base all'effettivo andamento dei servizi erogati (750 mila euro di costi 2009 spostati sul 2008 in quanto afferenti a servizi erogati nel 2008)

(2) 2009 al netto di minusvalenze patrimoniali per 1,1 ml di euro

(3) Comprende Europe direct (ex Informagiovani)

(4) Comprende costo Sportelli sicurezza e interventi legati al welfare

(5) Comprende costo progetti Città Sane e Attuazione politiche delle differenze

(6) Al netto dei costi straordinari/una tantum

(7) Sono compresi i seguenti costi: godimento beni di terzi, oneri straordinari, imposte e tasse, interessi passivi e svalutazione crediti

(8) Si intendono i costi delle unità organizzative di staff che non possono essere attribuiti in modo diretto ai servizi ma che concorrono alla loro erogazione; in larga parte si tratta di costi di personale

La quota prevalente è rappresentata dalle spese di personale, per un ammontare complessivo di 100 milioni di euro nel 2009 (pari al 39,2% del costo complessivo di 255,4 milioni evidenziato in precedenza): i dipendenti comunali che prestano direttamente la loro attività per realizzare questo insieme di interventi sono stati nel 2009 complessivamente circa 2.700 e sono concentrati soprattutto in campo educativo (oltre 2.000 persone per una spesa complessiva di 72,7 milioni) e in campo culturale (quasi 400 persone per una spesa complessiva di 15,6 milioni).

L'altra grande voce di spesa è rappresentata dall'acquisto di servizi (74,8 milioni di euro in complesso nel 2009, pari al 29,3% del totale): questa tipologia assume particolare rilievo negli interventi in campo socio-assistenziale (43,7 milioni), dove prevale nettamente la modalità di produzione non attraverso l'impiego diretto di personale comunale, ma con il ricorso all'acquisto di servizi da parte di soggetti organizzati esterni all'Amministrazione. Una quota significativa di acquisto di servizi si è registrata nel 2009 anche negli interventi in campo educativo (21,7 milioni di euro) e in misura più ridotta negli interventi in campo culturale (4,9 milioni di euro).

Di particolare rilievo è anche il confronto fra la spesa sostenuta dall'Amministrazione comunale per erogare tutti questi interventi (255,4 milioni di euro nel 2009) e il contributo richiesto alle famiglie attraverso le politiche tariffarie (9,4 milioni, pari solamente al 3,7% della spesa complessiva).

La quasi generalità delle spese di welfare è quindi finanziata attraverso i trasferimenti statali (in misura molto più ridotta di quella di cui beneficiano gli altri Comuni di analoga dimensione demografica), i trasferimenti regionali ed entrate di natura tributaria (in primo luogo ICI e addizionale IRPEF) .

La collettività bolognese utilizza quindi le prestazioni di un sistema di welfare particolarmente esteso a condizioni tariffarie di relativo favore rispetto alla maggioranza dei cittadini italiani.

## *Integrazione delle “risorse”, “interventi” ed “effetti”*

Se si accetta una visione “larga” del sistema di welfare, diventa cruciale qualificare il termine “integrazione” e declinarlo coerentemente in tutto il processo di pianificazione, programmazione e controllo. Integrazione intesa in termini di: a) visione congiunta degli effetti, b) analisi della trama degli interventi e c) integrazione delle risorse.

Una prima visione del termine integrazione rinvia all’esigenza, ormai ineludibile, di considerare congiuntamente gli effetti sulle vite personali e familiari dell’insieme degli interventi di welfare in precedenza descritti e le relazioni e gli scambi fra le diverse politiche.

In altri termini è necessario andare oltre le pur significative esperienze di integrazione finora messe in pratica, prevalentemente fra interventi appartenenti allo stesso campo di azione (es.: integrazione di interventi in campo educativo o in campo socio-assistenziale) e pensare in modo più compiuto le relazioni fra i diversi settori, assumendo una piena consapevolezza della molteplicità degli interventi già oggi praticati e delle possibili connessioni, interferenze e sinergie.

Complementare a questa prima accezione del termine integrazione è la seconda visione che si propone: integrare in modo efficace significa mappare analiticamente la trama degli interventi che si concentrano sui singoli nuclei familiari e, conseguentemente, nei micro territori cittadini.

Ogni intervento di welfare registrato dai sistemi gestionali dell’Amministrazione deve essere attribuito, quando possibile, al singolo individuo e al nucleo familiare che ne beneficia, operando tecnicamente in una logica di realizzazione di un “datawarehouse del welfare” che superi e integri le visioni verticali e parziali offerte dai diversi applicativi gestionali.

E’ solo questa visione integrata di tutti gli interventi che si “addensano” attorno al singolo cittadino e al suo nucleo familiare che può permettere di misurare l’impatto effettivo e congiunto delle diverse politiche, confrontando anche l’insieme delle risposte fornite dall’Amministrazione con il complesso delle domande di intervento espresse dalle persone e dalle famiglie.

Oltre a giudizi più motivati di efficacia (e anche di efficienza) questa visione integrata permette anche di affrontare in termini più consapevoli il tema dell’equità: allo stato attuale delle informazioni disponibili (es.: anagrafe della popolazione, archivio delle dichiarazioni dei redditi, archivio delle dichiarazioni ISEE, altri archivi che contengono indicatori di capacità finanziaria e patrimoniale) l’Amministrazione comunale

può identificare con ragionevole approssimazione la condizione demografica e socio-economica di ogni nucleo familiare e valutare criticamente la relazione fra questo posizionamento del nucleo familiare e l'insieme degli interventi di welfare di cui è beneficiario.

All'interno di questo discorso di equità assume un'importanza non trascurabile anche la ridefinizione, sulla base del criterio ISEE, delle priorità di accesso ai servizi e delle politiche tariffarie e contributive.

Si propone infine una terza visione del concetto di integrazione, che assume la complessità del sistema di welfare che vede come protagonista diretto l'Amministrazione comunale e la colloca in un contesto più ampio, che dilata le risorse finanziarie ed umane messe in campo e rende ancora più complessa e stimolante la mappa delle connessioni e delle sinergie.

E' di immediata evidenza che, oltre al sistema di welfare di iniziativa comunale in precedenza descritto, esistono altri tre insiemi di interventi di welfare che vanno progressivamente mappati e pensati unitariamente:

- il sistema degli interventi di welfare che vede come protagonisti la Provincia (in primo luogo nel campo delle politiche della formazione e del lavoro), l'Azienda Sanitaria Locale (attraverso soprattutto il Fondo regionale per la non autosufficienza), le Aziende dei servizi alla persona e l'INPS (che è posto ormai al centro di un complesso sistema di interventi assistenziali, caratterizzati spesso da una partecipazione dell'Amministrazione comunale nella fase di richiesta e di accesso alle prestazioni);
- il sistema degli interventi di welfare che vede come protagonisti il Terzo Settore, il mondo dell'associazionismo e del volontariato, le Fondazioni bancarie e altri soggetti no-profit, le imprese private che erogano servizi di welfare o che esercitano una responsabilità sociale di impresa;
- il sistema degli interventi di welfare che viene attivato, in modo formale o informale, dai singoli individui o nuclei familiari che sopportano (al netto di diverse forme di contribuzione pubblica) un costo, che rappresenta in molte situazioni una quota non trascurabile dei bilanci familiari.

Se si guarda a quello che è avvenuto negli ultimi dieci anni è proprio in questo complesso sistema degli interventi di welfare, che non vede come protagonista finanziario principale l'Amministrazione comunale, che sono avvenute le modificazioni più significative sia nelle risorse economiche mobilitate sia nella tipologia degli interventi messi in campo.

Per giustificare questa affermazione, potenzialmente densa di molte conseguenze, basteranno solamente alcuni esempi: il nuovo ruolo attribuito dai provvedimenti nazionali all'INPS in campo assistenziale, il forte incremento delle risorse destinate a interventi di carattere socio-

sanitario per anziani e disabili attraverso il Fondo regionale per la non autosufficienza, l'accentuato protagonismo delle Fondazioni bancarie e infine l'esplosione della domanda di servizi di assistenza da parte delle famiglie, che ha alimentato anche un flusso migratorio di proporzioni notevolissime.

Altri esempi, forse non meno significativi, si potrebbero fare e testimonierebbero tutti uno sviluppo accentuato e di grande complessità di questo "universo" di interventi di welfare, caratterizzato da un protagonismo finanziario di soggetti diversi dall'Amministrazione comunale.

Se si assume la fondatezza di questa direzione di analisi e di queste affermazioni fattuali, appare evidente che pensare il sistema di welfare nella sola prospettiva delle pur imponenti risorse economiche, relazionali e simboliche poste in campo direttamente dall'Amministrazione comunale è sempre più inadeguato e potenzialmente fuorviante.

L'insieme delle risorse messe in campo è molto più ampio e complesso di quello che si rileva dalla lettura del bilancio comunale: occorre quindi costruire un "bilancio consolidato" del welfare cittadino, che misuri e integri progressivamente i diversi protagonisti e le diverse forme di intervento, e abbia l'ambizione finale di imputare questo imponente complesso di risorse puntualmente ai singoli individui e ai diversi nuclei familiari per formulare correttamente valutazioni di efficacia ed equità.

## Focus su alcuni servizi pubblici: minori, famiglia e accesso ai servizi sociali

### *Interventi a favore dei Minori*

L'ambito degli interventi a favore dei minori risulta strategico nel processo di ridefinizione del sistema di welfare locale. Il panorama dei servizi per minori che si offre oggi allo sguardo è costituito da diverse tipologie di famiglie che presuppongono strategie di intervento differenziate:

- famiglie cosiddette normali che vanno sostenute con politiche generali e una buona informazione circa i luoghi di ascolto/orientamento;
- famiglie "fragili" che vanno individuate attivamente e rispetto alle quali diventa importante disporre di sistemi organizzati di supporto e di monitoraggio;
- famiglie con bambini affetti da patologia cronica con diverso grado di severità, per le quali devono essere previsti programmi di presa in carico e di continuità assistenziale integrati e condivisi con le famiglie stesse;
- famiglie cosiddette "multiproblematiche" rispetto alle quali devono essere attivati interventi di presa in carico multidisciplinari e interservizi.

A queste tipologie, che costituiscono il complesso degli interlocutori che si rivolgono ai servizi, vanno aggiunti i minori migranti non accompagnati che presentano specificità particolari. La parte rilevante dell'investimento di risorse, economiche e di personale, da parte dei servizi sociali viene rivolta all'accoglienza etero familiare di minori, in relazione a difficoltà di molte famiglie a sostenere la propria funzione di accudimento ed educativa, tanto da indurre provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria a limitazione della potestà genitoriale per la tutela dei minori presenti nei nuclei.

Nel mese di giugno 2009 è stata costituita l'Equipe Minori per il Sistema Unificato di Accesso che si pone l'obiettivo di costituire un luogo e un momento di condivisione dei casi presentati dai Quartieri e dall' ASP IRIDeS, che richiedono un accesso alle strutture residenziali per minori e per mamma/bambino. Dall'inizio dell'attività dell'Equipe si è avviata una rilevazione dei dati circa le tipologie di casi che si presentano che evidenzia come il numero delle presenze in struttura a livello cittadino nel periodo settembre 2009 - aprile 2010 abbia subito un contenuto aumento a fronte però di un'elevata mobilità delle nuove ammissioni/dimissioni e di un puntuale utilizzo dei posti in convenzione. Questa evidenza però non deve indurre a pensare che le ammissioni in struttura abbiano consentito di dare risposta a tutte le richieste di accoglienza di minori e soprattutto di nuclei mamma/bambino.

Infatti l'Equipe Minori per il Sistema Unificato di Accesso, in accordo con i Direttori di Quartiere, ha proceduto all'inserimento limitatamente alle situazioni che presentavano un evidente problema di genitorialità o di abbandono del minore. Non si può non rilevare però che le donne sole con figli minori, spesso immigrate, sono tra i soggetti a maggiore fragilità sociale ed esposti ad altissimi rischi di esclusione e frequentemente la loro condizione di disagio sociale si riflette, inevitabilmente, sulla loro stabilità genitoriale. L'intreccio quindi tra le condizioni di povertà e la fragilità/inadeguatezza genitoriale risulta fortissimo e la mancanza di interventi tempestivi di sostegno può tradursi in un peggioramento delle condizioni affettive e relazionali di accudimento e di educazione.

Per tutte le situazioni che presentavano un problema di natura esclusivamente abitativa (così rilevato nella fase di valutazione del caso) i Quartieri hanno adottato soluzioni diverse, limitatamente alle esigue disponibilità, quali collocazioni in alberghi o B&B per brevi periodi. Si sottolinea l'importanza della fase valutativa, momento nel quale si raccolgono tutte le informazioni sul caso, provenienti anche da professionalità diverse, al fine di formulare una prima ipotesi che diventa determinante nella predisposizione della risposta da offrire. Quest'ultimo punto apre a una necessaria riflessione circa l'implementazione dei luoghi in grado di accogliere temporaneamente situazioni di disagio familiare che necessitano di risposte "più leggere", e quindi meno onerose, rispetto all'inserimento in strutture residenziali quali quelle attualmente previste dalla direttiva regionale che disciplina il funzionamento dei luoghi di accoglienza per i minori e per le madri con bambini (DRG 846/07).

Oggi l'allontanamento dei minori dalle famiglie o la loro messa in tutela avviene, per la quasi totalità dei casi, tramite l'inserimento dei minori in comunità con un sistema misto, in parte in convenzione e in parte a retta, con conseguente difficoltà di comparazione sia dei costi sia dei servizi offerti. In questi anni è risultato evidente quanto sarebbe necessario riorientare gli interventi spostandone la maggior parte su di un versante preventivo e di produzione del benessere piuttosto che concentrarli sul fronte riparativo, di intervento in situazioni di disagio già conclamato e a volte cronicizzato.

Si configura un assetto che ha visto il decentramento delle funzioni educative e socio-assistenziali di sostegno e tutela ai minori e alle loro famiglie verso i Quartieri, mantenendo presso il Settore centrale un presidio dei rapporti con tutti gli Enti, in particolare con l'Autorità Giudiziaria, attraverso l'attività dell'U.I. Tutele e Protezioni.

Si richiamano alcuni punti significativi delle trasformazioni avvenute:

- Si sono costituiti i Servizi Sociali Territoriali andando verso il superamento della caratterizzazione dei servizi per target di intervento (minori, adulti, anziani). Questo nelle intenzioni corrisponde ad una maggiore attenzione alla dimensione della comunità e delle reti territoriali, cercando di privilegiare ambiti del lavoro sociale orientati alla promozione di relazioni e ad interventi preventivi, tesi a sostenere il tessuto sociale prima che si laceri. Ad oggi si mantengono ancora aree distinte all'interno dei SST, anche se le responsabilità sono state affidate a prescindere da competenze specifiche nel merito. Sono necessarie iniziative formative o progettuali che diano corpo a tale ipotesi di lavoro comunitario, che necessita di una elaborazione culturale condivisa non scontata e di sperimentazione di pratiche coerenti con gli obiettivi che ci si prefigge.
- E' stata fatta la scelta di collocare gli educatori professionali, prima integrati nel Servizio Sociale Minori, presso i Servizi Educativi Scolastici Territoriali per connotare il loro intervento in senso educativo e preventivo più che riparativo ed emergenziale. Ciò rappresenta una opportunità anche di diversa collaborazione con le scuole e di maggiore investimento di cura delle reti informali che si muovono sui territori a favore di bambini e di adolescenti, ma contemporaneamente va evidenziato come questo abbia reso il Servizio Sociale monoprofessionale, sottraendo la componente educativa nella fase della tutela del minore e lasciando scoperte alcune funzioni ad essa correlate (spazio neutro, incontri vigilati), perlomeno in alcuni Quartieri. In altri il passaggio degli assistenti sociali ai SST e degli educatori professionali al SET non ha reso meno efficace l'integrazione che sempre ha caratterizzato il lavoro delle due figure professionali.
- A fronte di un orientamento territoriale dei Servizi non si può trascurare la necessaria specializzazione che le azioni riparative richiedono nei confronti dei minori e delle famiglie. Occorre quindi porre attenzione agli interventi da prestare nei confronti di minori maltrattati e/o abusati, considerando che ad oggi Il Faro non rappresenta un servizio di secondo livello sulla parte sociale in grado di prendersi in carico tutti i minori che presentano queste caratteristiche. L'area della tutela dei minori in condizioni di disagio e di sofferenza espressa è quella in cui l'integrazione con i servizi sanitari riveste una necessità inderogabile per rendere possibili, per minori e famiglie coinvolte, reali percorsi di corretta valutazione e cura.
- Un ulteriore approfondimento circa le attuali modalità di gestione del servizio riguarderebbe il tema della Transizione al lavoro che ad oggi utilizza come principale strumento le Borse Lavoro. La gestione degli aspetti amministrativi e la ricerca della risorsa sul territorio sono oggi

affidate ai Quartieri creando una frammentazione dell'intervento e un collegamento non sempre immediato con gli Sportelli comunali per il Lavoro. Nella logica di un progetto più articolato sulla transizione al lavoro la Borsa Lavoro deve diventare uno strumento nel percorso verso l'autonomia.

- E' necessaria una collaborazione più stretta con gli Sportelli per il Lavoro creando al loro interno dei punti di ricerca delle risorse che sarebbero così più legate alle reali possibilità offerte dal territorio. Va fatta una verifica sulla compatibilità delle modalità formali utilizzate con la normativa vigente.

E' utile segnalare che, ad opera del Servizio Politiche Familiari Infanzia e Adolescenza della Regione, esiste un **gruppo di esperti sul tema minori di supporto alla Cabina di Regia Regionale** che sta producendo una analisi dello stato dei servizi per i minori e cercando di individuare strategie che permettano un ri-orientamento degli interventi misurando l'efficacia di quelli fino ad oggi prestati. In questa sede si stanno affrontando inoltre questioni relative all'integrazione tra servizi sociali e sanitari (compartecipazione ai costi sociali e sanitari e modelli di lavoro integrato) per definire a monte le utili premesse del lavoro integrato che deve essere svolto a livello territoriale.

A livello provinciale esiste il **Coordinamento tecnico provinciale Infanzia e Adolescenza**, ai sensi della legge 14/08, con funzioni di supporto alla Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria (CTSS), e di confronto su ambiti strategici per i Servizi per minori con un'ottica di coordinamento sovraterritoriale e interistituzionale. All'attenzione di questo tavolo si sono posti recentemente i temi dei rapporti tra Servizi e Autorità Giudiziaria minorile, la gestione del pronto intervento nei diversi territori provinciali, il trattamento dei minori stranieri non accompagnati.

Merita attenzione la gestione dei finanziamenti ex L.N. **285/97**. Risulterebbe importante l'utilizzo della legge come opportunità di monitoraggio delle politiche e degli interventi a favore dell'infanzia, in particolare secondo un'ottica di trasversalità tra gli ambiti educativo, scolastico, sociale e sanitario.

Esiste un Tavolo Tecnico di coordinamento delle città riservatarie (tra cui Bologna), istituito presso la divisione Politiche per l'Infanzia e l'Adolescenza del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali a cui partecipa il Settore Coordinamento Sociale e Salute.

Il Settore e l'ASP IRIDeS sono punti di riferimento attivi per la Regione e per Anci regionale e Nazionale sui temi dei minori stranieri non accompagnati (si è conclusa a marzo 2010 la prima annualità del Programma Nazionale di protezione per Minori Stranieri non Accompagnati finanziato dalla legge Ferrero a cui Bologna ha partecipato ed è stata approvata la seconda annualità del progetto) e dei minori coinvolti dalla tratta

(progetto RER Oltre La Strada).

### *Interventi a sostegno delle famiglie e delle persone colpite dalla crisi economica*

La crisi economica ha mutato rapidamente gli scenari sociali, indebolendo, in particolare, le strutture familiari più vulnerabili. Crisi economica e crisi familiari sono statisticamente correlati: oggi l'esperienza dei servizi dimostra che a questa situazione eccezionale occorre rispondere con servizi rafforzati, poiché gli attuali servizi gestiscono carichi sempre più intensi mentre cresce il gap fra bisogni complessi, globali, integrati delle famiglie e risposte istituzionali. La necessità di integrare le risposte istituzionali per migliorare qualitativamente e quantitativamente le prestazioni dei servizi bolognesi centrati sulle famiglie si rivela oggi urgente: per questo l'Amministrazione comunale intende istituire una Task Force Famiglie, quale luogo dell'integrazione, del coordinamento e dell'interconnessione fra i servizi e gli interventi sia pubblici che del privato sociale.

La prima azione concreta di tale Task Force sarà quella di progettare e implementare un Centro risorse per il sostegno alle famiglie colpite dalla crisi, capace di svolgere un'efficace funzione di aggancio e orientamento per le persone interessate dai nuovi bisogni generati dalla crisi economica e di agevolare l'accesso alla rete dei servizi esistente e alle nuove risorse che verranno rese disponibili (microcredito, last minute market, ecc.).

Tra i beneficiari dei servizi di welfare attivati dal Comune di Bologna si sta ampliando la componente costituita dai lavoratori colpiti dalla crisi, ma è evidente che la maggior parte dei dati di attività interessano il disagio sociale e che il sistema orienta i propri interventi principalmente per rispondere a questo tipo di bisogni. Il Comune opera in questo ambito principalmente attraverso gli Sportelli Sociali, i Servizi sociali territoriali di Quartiere, i Servizi educativi, i Servizi delle politiche abitative e l'Istituzione per l'inclusione sociale e comunitaria.

Oltre al Comune anche le ASP hanno un'offerta di servizi e interventi che intercettano il bisogno delle famiglie colpite dalla crisi (es: Centro per le famiglie, prestiti sull'onore, microcredito, progetto sulle eccedenze alimentari, ecc.).

Molto attivo su questo fronte è inoltre il vasto mondo del privato sociale. In particolare si segnalano gli interventi di contrasto alla povertà messi in atto dalla Caritas Diocesana, dall'Antoniano e dall'Opera Marella, oltre alle associazioni che insistono sulla Stazione Ferroviaria, tra le quali il Posto di Ascolto del 1° binario, Papa Giovanni XXIII, S. Maria della Venenta, e i Centri d'ascolto parrocchiali presenti in quasi tutte le parrocchie anche con funzioni di distribuzione di cibo e vestiti.

Nel corso del 2009 e del 2010 il Comune e l'AUSL hanno attivato anche interventi specificatamente mirati a rispondere ai cittadini colpiti dalla crisi economica.

Una parte di questi interventi ha goduto di risorse aggiuntive stanziata dalla Regione Emilia - Romagna con l'istituzione di un Fondo Sociale Regionale straordinario, e risorse aggiuntive del Fondo Sanitario Regionale, volte a fornire contributi agli Enti locali finalizzati a contenere gli effetti della crisi economica ed occupazionale sulle comunità locali.

Gli interventi di contrasto alla crisi attivati dal Comune nel 2009/2010 sono i seguenti:

- **Sostegno all'affitto** finalizzato a prevenire situazioni di sfratto per morosità per coloro che sono titolari di un contratto di locazione privato regolarmente registrato. Erogazione di un contributo una tantum con un importo massimo di € 2.500 correlata ad una soglia d'accesso reddituale e patrimoniale.
- **Agevolazioni/esenzioni tariffarie e facilitazioni all'accesso ai servizi educativi scolastici** per l'anno educativo 2009-2010 per Nidi, refezione scolastica, trasporto scolastico, pre-post orario, Estate in città. Gli interventi si sono rivolti ai nuclei familiari residenti nel Comune di Bologna, lavoratori subordinati, atipici, autonomi la cui condizione reddituale si è modificata nel 2009 a seguito della crisi economica (a tal riguardo è previsto, per coloro che già sono in lista d'attesa, di poter aggiornare la posizione in graduatoria alla luce della variazione reddituale e lavorativa).
- **Sostegno al reddito** per i nuclei in situazione di temporanea difficoltà, a causa dell'espulsione dal mondo del lavoro di uno o più membri, attraverso interventi economici d'integrazione del reddito familiare sia continuativi che straordinari una tantum. In particolare per coloro che risentono maggiormente degli effetti negativi della perdita del lavoro e della crisi economica come ad esempio nuclei monoreddito, nuclei monoparentali, nuclei privi di ammortizzatori sociali, nuclei con più figli, specialmente se minori, o con adulti in difficoltà.
- **Sostegno alla genitorialità e agli impegni di cura verso i figli** per le famiglie a rischio di povertà/emarginazione attraverso interventi socio-educativi e più in generale interventi di sostegno alla domiciliarità (assistenza educativa domiciliare).
- **Interventi di tutela dei minori a rischio di abbandono, maltrattamento, violenza** volti a garantire l'accoglienza per i minori temporaneamente allontanati dai propri nuclei familiari per provvedimenti d'urgenza di collocamento in luogo protetto "fuori famiglia", in affidamento familiare e/o in comunità educative. Si tratta di interventi in situazioni familiari spesso connotate da dimensioni multiproblematiche, genitori incapaci di assolvere ai compiti educativi e di cura dei figli, stretti tra processi di esclusione sociale grave che ne impediscono la fuoriuscita. La situazione

di crisi economica spesso acutizza queste situazioni, già molto problematiche, amplificando gli effetti delle condizioni di isolamento sociale.

Altri interventi di sostegno all'accesso alle prestazioni sanitarie attivati dalla Regione anche nel territorio comunale di Bologna:

- **Esenzione dal ticket per prestazioni specialistiche ambulatoriali** per lavoratori colpiti dalla crisi e altre fasce deboli.
- **Erogazione gratuita dei farmaci in fascia C** compresi nei Prontuari Aziendali e in distribuzione diretta, alle famiglie indigenti in carico/individuate dai Servizi Sociali.
- **Esenzione dal ticket per le prestazioni di specialistica ambulatoriale dei minori in affido** sia a famiglie che in comunità.
- **Esenzione dal ticket per i minori in adozione** per un periodo di iniziale presa in carico.

## Accesso ai servizi sociali

### **Processo di accesso ai servizi**

La revisione del sistema di accesso ai servizi sociali si colloca all'interno di un più ampio percorso di rivisitazione del sistema di accoglienza e accesso del cittadino presso i Quartieri, del quale l'accesso ai servizi sociali rappresenta un aspetto.

Tale riorganizzazione si pone come finalità quella di fornire una risposta il più vicino possibile al cittadino e alle sue esigenze (accessibilità in termini di orari, ambienti e professionalità degli operatori), semplificando il processo, migliorando la tempestività e razionalizzando, contestualmente, l'impiego del personale deputato.

Per quel che riguarda le modalità di accesso e i requisiti generali di ammissione alle prestazioni sociali si fa riferimento al Regolamento Generale in materia di Servizi Sociali, entrato in vigore dal settembre del 2008, che rappresenta la cornice regolamentare per il welfare di comunità, disciplinando i principi generali e le finalità cui si conforma il sistema integrato dei servizi sociali del Comune di Bologna.

I principi del Regolamento sono:

- il sistema comunale dei servizi sociali è un sistema universalistico, capace di integrare i vari soggetti attivi in ottica di rete nella programmazione, nella progettazione e nella realizzazione dei servizi e degli interventi sociali, e volto ad offrire al cittadino modalità semplificate di accesso al sistema a livello di Quartiere;
- viene garantita a tutti la possibilità di ottenere orientamento e informazioni qualificate e complete sull'intero sistema di welfare locale, mettendo a disposizione il know-how professionale e di sottoporre alla valutazione professionale la propria situazione di bisogno, al fine della definizione del Piano Assistenziale Individualizzato (PAI) più adeguato, quale risposta per affrontare le problematiche che il caso presenta.

Il Regolamento, inoltre, introduce l'ISEE. (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) come strumento di rilevante semplificazione e garanzia di equità per la determinazione della capacità economica dei richiedenti nell'accesso alle prestazioni e, ove previsto, per la definizione delle relative quote di contribuzione alla spesa.

A tal riguardo, e per dare piena attuazione al Regolamento, è in corso di definizione un provvedimento di applicazione del criterio ISEE, in relazione a tutti gli interventi di sostegno economico, che verrà sottoposto a breve all'approvazione del Commissario.

## **Regolamentazione di accesso ai servizi**

Tutte le attività tecnico - amministrative e le valutazioni professionali che, partendo dallo stato di bisogno dell'utente, conducono alle prestazioni erogabili dai servizi sociali territoriali sono state ricondotte a un **unico processo**, compatibile con il flusso del sistema informativo Garsia.

Le fasi del **processo** sono:

- **Accesso al servizio** - Le modalità di accesso sono: a domanda o spontaneo, coattivo e proattivo. L'accesso si esplica in ogni caso con la funzione di informazione e di orientamento, che sono un diritto dell'utente. Inoltre le persone di cui all'art. 4 del Regolamento che si rivolgono ai Servizi Sociali Territoriali hanno diritto di avere una valutazione professionale della loro situazione di bisogno e, sulla base di questa, di ricevere una risposta nel contesto del sistema integrato che può essere di prevenzione, promozione, orientamento o, laddove la valutazione lo richieda, di intervento, attraverso l'erogazione dei servizi necessari. In questo caso l'accesso al servizio comporta l'avvio di un procedimento amministrativo.
- **Istruttoria** - L'iter valutativo ha differenti gradi di complessità professionale legati agli elementi da considerare al fine di valutare lo stato del bisogno e la conseguente risposta, ed ha quindi tempi e procedimenti differenziati.

**Esito della valutazione del bisogno (chiusura dell'istruttoria/Piano individualizzato)** - L'esito della valutazione tecnico - professionale e la conseguente conclusione del procedimento, può essere: a) approvazione del Piano Individualizzato, se previsto; b) ammissione contestuale o differita al servizio; c) diniego motivato all'accesso al servizio.

Il processo di accesso è stato ulteriormente classificato in base all'iter di valutazione distinguendo, nella sostanza, interventi ad accesso diretto e interventi che presuppongono una valutazione più o meno complessa del bisogno. Gli interventi possono essere così classificati:

- **Interventi ad accesso diretto** - L'accoglimento della richiesta avviene dove vi è l'erogazione.
- **Interventi su segnalazioni esterne** - Interventi che prevedono accesso su segnalazione da parte di terzi.
- **Interventi gestite da soggetti esterni** - Interventi che prevedono procedure di accesso gestite da soggetti terzi rispetto ai servizi sociali del Comune (ASP, AUSL, ...). Lo Sportello Sociale ha ruolo di orientamento.

- **Interventi regolamentati** - L'accoglimento della richiesta richiede la valutazione di alcuni requisiti rilevabili amministrativamente. L'accesso a tali interventi è di due tipi:
  - **accesso immediato.** L'operatore di Sportello rileva il soddisfacimento dei requisiti e non sono previste graduatorie (es. bonus gas);
  - **accesso posticipato.** La valutazione dei requisiti è svolta da un ufficio diverso dallo Sportello o quando si preveda una graduatoria per definire gli aventi diritto. Il procedimento relativo è stato codificato e la durata è di 30 giorni (es. contributo vacanze disabili).
- **Interventi con valutazione tecnica professionale** - Il bisogno espresso dall'utente necessita di un'analisi professionale finalizzata ad individuare la risposta più adeguata. Il procedimento relativo è stato codificato e la durata è di 90 giorni.
- **Interventi con valutazione tecnica multiprofessionale** - Il bisogno dell'utente, valutato professionalmente dal Quartiere, necessita di parere di commissione formale o informale multidisciplinare. Il procedimento relativo è stato codificato e la durata è di 90 giorni.

Sulla base delle categorie di accesso, è stata classificata l'intera offerta dei servizi sociali comunali all'interno del sistema informativo Garsia, dove ogni elemento dell'offerta è collegato a una scheda del portale informativo degli Sportelli Sociali.

### ***Stato di attuazione ISEE***

Per quanto riguarda l'ISEE come criterio per la determinazione della capacità economica dei richiedenti e, ove previsto, per la definizione delle relative quote di contribuzione alla spesa, il Regolamento dei Servizi Sociali prevede quanto segue: per gli interventi di **sostegno economico** si considera l'ISEE come **elemento di sbarramento**. I servizi e interventi domiciliari, residenziali e semiresidenziali, sono disciplinati dagli art. 19, 20 e 21 dello stesso Regolamento. **L'accesso per i servizi ed interventi domiciliari e per i servizi residenziali e semiresidenziali non ha l'ISEE come sbarramento d'ingresso**, trattandosi di un sistema ad accesso "universalistico", ma presuppone la valutazione complessiva dello stato di bisogno del soggetto in base a criteri complessi ed integrati. **L'attuazione delle prescrizioni ISEE è in corso di definizione.**

### ***Gli sportelli di accesso alla rete dei servizi***

La porta di accesso alla rete integrata dei servizi sociali erogati dal Comune e dalle ASP è lo **Sportello Sociale** organizzato in 10 sedi, una per ogni Quartiere, fatta eccezione di Navile che ne ha due. Lo Sportello è aperto il martedì e giovedì dalle 8.15 alle 17.30.

Il numero totale di accessi allo Sportello nel primo quadrimestre del 2010 è stato di 6.090 con una media di circa 20 accessi, per giorno di apertura, per ogni sede. Le unità di personale sono così suddivise:

	Operatori di Sportello
Quartiere Borgo Panigale	5
Quartiere Navile	12
Quartiere Porto	7
Quartiere Reno	6
Quartiere San Donato	6
Quartiere San Vitale	5
Quartiere Santo Stefano	6
Quartiere Saragozza	5
Quartiere Savena	8
TOTALE	60

(fonte SISPE: dati aggiornati al 28/06/2010)

Si precisa che il prospetto fotografa la situazione a fine giugno, rispetto alla quale possono esserci alcune variazioni a seguito di successive movimentazioni del personale.

Agli accessi spontanei allo Sportello Sociale vanno aggiunti quelli coattivi che avvengono tramite: a) **l'Unità Intermedia Tutele e Protezioni del Settore Coordinamento Sociale e Salute** che si rapporta con la Magistratura per la raccolta delle segnalazioni in materia di Tutela e Amministrazione di Sostegno; b) il **Pronto intervento sociale (PRIS)**, un servizio attivo 24 ore su 24 per affrontare interventi legati a situazioni di emergenza che accadono nel territorio del Comune di Bologna. Il servizio viene attivato telefonicamente tramite un numero messo a disposizione solo ed esclusivamente dei soggetti tenuti per legge a intervenire nelle situazioni di emergenza. Una volta adottati i primi interventi di emergenza a tutela del minore, il Pronto intervento sociale indirizza il caso ai servizi competenti di Quartiere.

Allo Sportello Sociale si affiancano in autonomia alcuni sportelli specialistici che rispondono a target e bisogni specifici:

- **Centro per le Famiglie gestito da ASP IRIDeS**, partecipa ad una rete regionale di centri analoghi denominata Informafamiglie. E' un servizio che offre ai genitori attività di consulenza, formazione e informazione, sostegno economico, spazi in cui sperimentare forme di scambio e di mutuo

aiuto. Lo sportello è aperto dal lunedì al giovedì dalle 9 alle 13.

- **Sportello Immigrazione** e protezioni internazionali e informativo per persone immigrate, gestito dall' ASP Poveri Vergognosi. Le attività dello Sportello riguardano: accoglienza e tutela dei cittadini richiedenti protezione internazionale, informazione, orientamento e consulenza ai cittadini stranieri sulle possibilità di ingresso e soggiorno. Apertura: mercoledì e venerdì 9-13, martedì e giovedì 15-17,30.
- **Sportello Immigrazione presente in due Quartieri:** S. Donato e S. Vitale.
- **CRH - Centro risorse handicap** (Sportello Informahandicap su tutti i temi connessi alla disabilità) e **CAAD - Centro provinciale per l'adattamento dell'ambiente domestico.** Il CAAD fa parte di una rete regionale di servizi analoghi che permettono di avere informazioni e consulenza su ogni adattamento possibile nella propria abitazione ai fini di favorire l'autonomia della persona anziana e disabile e il lavoro di cura domiciliare di familiari e operatori. Aperto il martedì dalle 9.30 alle 12.30 e il giovedì dalle 10.00 alle 13.00.
- **Sportelli Lavoro.** Gli Sportelli comunali per il Lavoro nascono dall'impegno del Comune di Bologna, dei Quartieri e della Provincia di Bologna con l'obiettivo di ampliare sul territorio la rete dei servizi pubblici per l'impiego e favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Presso il Comune sono presenti tre sedi, una per ciascuno dei seguenti Quartieri: S. Donato, Borgo Panigale e Navile.
- **Sportello Casa** gestito dalle seguenti organizzazioni sindacali convenzionate: S.U.N.I.A., S.I.C.E.T, U.N.I.A.T, AS.I.A., CONIA.  
In prospettiva, sarà necessario migliorare l'integrazione e il raccordo tra i suddetti Sportelli e gli Sportelli Sociali.

## Conclusione: come ci immaginiamo il sistema di welfare nel 2015?

Prendere in considerazione congiuntamente lo scenario ragionevolmente prevedibile delle risorse disponibili e l'evoluzione prevista a breve e medio periodo in campo demografico, sociale ed economico rappresenta un compito complesso, ma non eludibile, per immaginare in modo realistico il sistema di welfare che si intende progettare e realizzare nei prossimi cinque anni.

Come argomentato in precedenza esiste un rischio non trascurabile che si accentui lo scarto fra risorse complessivamente disponibili ed esigenze di servizi ed interventi espresse dalla collettività bolognese.

Alla luce di questa consapevolezza appare quindi indispensabile definire un percorso di rivisitazione complessiva di tutti gli interventi di welfare che in modo analitico individui:

- **quali interventi si debbano trasformare e/o integrare maggiormente;**
- **quali interventi si debbano ridurre;**
- **quali interventi si debbano espandere.**

Questa azione di revisione critica deve assumere carattere ricorrente e adattarsi di continuo all'evoluzione degli scenari richiamati in precedenza, ponendo sempre al centro l'obiettivo di massimizzare nelle condizioni date la soddisfazione delle esigenze dei cittadini e delle famiglie.

In questa prospettiva assume un ruolo significativo la definizione di un sistema di ascolto delle preferenze e dei giudizi di soddisfazione/insoddisfazione espressi dai cittadini nei confronti dei diversi interventi, che deve diventare un elemento centrale nel processo di riflessione e discussione pubblica sulla costruzione del nuovo sistema di welfare.