



**PROGRAMMAZIONE,  
COORDINAMENTO E  
GOVERNO DELLE  
POLITICHE SOCIALI,  
SOCIOSANITARIE  
E SANITARIE**



**UN BILANCIO SINTETICO  
DEL MANDATO 2016-2021**

# Introduzione

La ricostruzione della governance metropolitana in ambito sociale e sociosanitario, realizzata nell'ultimo mandato, si è concretizzata in un rilancio della funzione di programmazione della CTSS Metropolitana di Bologna, per recuperare il ruolo di regia pubblica e garantire in tal modo omogeneità territoriale.

La giornata seminariale realizzata a Budrio il 18 Aprile 2018 scorso – “L'integrazione come parola chiave del welfare metropolitano: livelli di coordinamento e comunità locali” – ha rappresentato un primo momento di riflessione sul tema e ha posto le basi per la successiva approvazione sia dell'Atto di Indirizzo e Coordinamento triennale, avvenuta nella seduta della CTSS Metropolitana del 10 Maggio 2018, sia del documento “Forme di integrazione nell'Area metropolitana di Bologna”.

L'Atto di Indirizzo e Coordinamento ha individuato diversi ambiti di sviluppo della programmazione di area metropolitana. Il lavoro realizzato nel corso di questi tre anni ha permesso di ottenere livelli sempre più forti di governo metropolitano: il presente documento costituisce pertanto una sintesi – chiaramente non esaustiva – delle iniziative realizzate nel corso del periodo di vigenza dell'Atto di Indirizzo e Coordinamento nelle diverse aree da esso delineate, evidenziando inoltre lo sforzo effettuato da tutti gli attori dell'area metropolitana nel contrastare la pandemia.

Il Presidente della CTSS Metropolitana di Bologna  
Giuliano Barigazzi

# La strada percorsa nella direzione della sanità del futuro

A partire dal 2017, la CTSS Metropolitana di Bologna ha costituito un Nucleo Tecnico di Progetto, per realizzare la piena integrazione fra le aziende sanitarie e/o le loro strutture. I lavori del Nucleo Tecnico di Progetto hanno portato alla presentazione, nell'estate del 2018, del documento "Forme di integrazione nell'Area metropolitana di Bologna", acquisito nella seduta della CTSS Metropolitana di Bologna del 16 luglio 2018. Il documento ha disegnato gli scenari e le ipotesi di sviluppo per il futuro della sanità metropolitana, con la determinazione di far rivestire a Bologna un ruolo di primissimo piano nel contesto nazionale ed internazionale.

Nei mesi successivi del 2018 è stata organizzata una prima serie di incontri diretti, con l'obiettivo di coinvolgere la molteplicità di attori che animano la sanità metropolitana: le categorie professionali, sanitarie e amministrative, oltre che le istituzioni locali, le organizzazioni sindacali, le forze sociali e i cittadini. E' inoltre stato predisposto uno spazio di consultazione online, il Quaderno degli attori, un luogo digitale accessibile a tutti per far pervenire proposte qualificate sui diversi temi trattati.

A seguito della prima fase del percorso di informazione e consultazione, è stata avviata una seconda fase di confronto e di discussione più approfondita e specifica della CTSS Metropolitana di Bologna con gli stakeholder, che si è realizzata lungo tutto l'anno 2019. Un particolare lavoro di coinvolgimento è stato realizzato con il Terzo Settore e I Comitati Consultivi Misti, con il supporto di Fondazione Innovazione Urbana, anche al fine di stabilire modalità permanenti e sistematiche di relazione con la CTSS Metropolitana di Bologna. La realizzazione di questo programma di lavoro ha fornito indicazioni operative e proposte da parte di tutti i tavoli tecnici costituiti lungo il percorso di consultazione.

Il corposo lavoro sopra descritto ha permesso di arrivare a concretizzare alcuni dei principali indirizzi dati dalla CTSS Metropolitana di Bologna in questi anni, quali, a titolo di esempio, la creazione del nuovo IRCCS Azienda Ospedaliero-Universitaria di Bologna, nonché la realizzazione di dipartimenti interaziendali, tra cui si citano il Dipartimento interaziendale di Urologia, quello di Emergenza urgenza e quello sul Rischio infettivo.

# Verso un nuovo welfare metropolitano: il rafforzamento della governance e della regia pubblica

L'azione della CTSS Metropolitana di Bologna negli ambiti delle politiche sociali e sociosanitarie, con l'approvazione dell'Atto di Indirizzo e Coordinamento triennale, si è innestata all'interno di quanto previsto dal PSSR 2017-2019, sviluppando l'integrazione a tutti i livelli. Coordinamento ed integrazione, da un lato tra Regione ed ambiti distrettuali, e dall'altro fra ambiti distrettuali medesimi, sono stati perseguiti attraverso un forte rafforzamento della governance metropolitana, che si è realizzato grazie all'approvazione di diversi strumenti di programmazione. In particolare, la nuova Convenzione tra Città metropolitana di Bologna e Aziende Sanitarie del territorio per il funzionamento della Struttura tecnica metropolitana, il Piano delle attività metropolitano e l'approvazione del Budget annuale dell'Ufficio di Supporto della CTSS Metropolitana di Bologna sono stati la precondizione per poter ricostruire e successivamente potenziare le funzioni di programmazione, coordinamento ed integrazione.

L'azione propulsiva della CTSS Metropolitana di Bologna in questo ultimo triennio si è orientata allo sviluppo dell'integrazione tra le politiche nelle direzioni citate dal PSSR, che promuove, oltre che l'integrazione tra le politiche sociali e sanitarie, anche quella con tutte le politiche che hanno impatto sulla salute ed il benessere sociale. In particolare, la CTSS Metropolitana di Bologna ha promosso l'integrazione tra le politiche sociali e l'istruzione, attraverso un lavoro sviluppatosi con il Piano triennale per l'orientamento e il successo formativo che ha, tra gli obiettivi, quello di contrastare il crescente disagio della popolazione giovanile.

Ha inoltre promosso l'integrazione tra le politiche sociali e quelle della mobilità, attraverso la realizzazione di accordi sovradistrettuali che hanno permesso l'erogazione omogenea di agevolazioni a categorie fragili; ha avviato le attività di integrazione tra le politiche sociali e le politiche abitative e consolidato l'integrazione tra le politiche sociali, sanitarie e per il lavoro attraverso la costituzione del Tavolo metropolitano per l'inclusione socio-lavorativa e la concertazione con le parti sociali prevista della L.r. 14/15 realizzata a livello metropolitano.

Una ulteriore area di integrazione, tra le più innovative, avviatasi recentemente anche grazie alle risorse significative erogate attraverso il PNRR, è quella tra le politiche sociali e le politiche urbanistiche. Il lavoro congiunto delle tecnostrutture di questi due settori, recentemente avviato, permetterà di realizzare servizi innovativi recuperando aree dismesse e soddisfacendo bisogni attualmente scoperti.

L'azione della CTSS Metropolitana di Bologna ha inoltre dato nuovo impulso alla raccolta dati finalizzata al supporto alla programmazione. Il profilo di comunità realizzato nel 2018 ha costituito il punto di partenza per la realizzazione di approfondimenti che, nel corso del triennio, hanno riguardato in particolare l'area anziani e quella del contrasto alla povertà, ma anche la realizzazione di monitoraggi specifici relativi pressochè a tutte le aree di cui è costituito l'Atto di Indirizzo e Coordinamento, che vengono dettagliate di seguito attraverso le descrizioni delle principali azioni implementate.

## Contrasto alla povertà

L'Approvazione dell'Atto di Indirizzo e Coordinamento è avvenuta in un momento caratterizzato da un aumento della povertà; in particolare, l'impovertimento del ceto medio ha costituito la principale direttrice a cui riferirsi. Infatti, le due crisi economiche (quella dello scorso decennio e quella attuale, causata dalla pandemia), unite alle trasformazioni demografiche e sociali, hanno determinato un forte aumento della domanda sociale, ingrossando la fascia di coloro che si trovavano in buone condizioni economiche ed ora si trovano invece in una situazione a rischio di povertà. Chiaramente, la pandemia sanitaria ha aggravato una situazione già precaria, nella quale il Fondo di Comunità Metropolitana, lanciato da Città metropolitana di Bologna e CTSS Metropolitana di Bologna (e sostenuto, nell'ambito del Patto metropolitano per il lavoro e lo sviluppo sostenibile, da 51 stakeholder del territorio), attraverso la definizione di progetti specifici su beni di prima necessità, contrasto al divario digitale, sostegno all'abitare e al lavoro, ha costituito una risposta unitaria per la soddisfazione di parte dei nuovi bisogni emersi con la crisi.

Al Fondo di comunità sono stati affiancati diversi coordinamenti che hanno promosso l'implementazione omogenea delle azioni territoriali: il coordinamento sul contrasto alla povertà (Reddito di Cittadinanza), il coordinamento della LR 14/2015 per l'inserimento lavorativo delle persone fragili, il coordinamento del bando autonomia abitativa.

Le azioni di formazione e qualificazione del Servizio Sociale Territoriale, oltre che la realizzazione di monitoraggi permanenti sulle misure locali di contrasto alla povertà, hanno permesso di supportare la programmazione distrettuale in modo concreto.

## Infanzia e adolescenza

La CTSS Metropolitana di Bologna ha formalizzato l'avvio del coordinamento infanzia e adolescenza, previsto dal PSSR 2017-2019, nel corso del 2020. Il coordinamento ha permesso di mettere a sistema e potenziare tutti i coordinamenti di livello metropolitano, dall'area della tutela minori a quella della promozione del benessere degli adolescenti, lavorando per promuovere una sempre maggiore omogeneità territoriale. Tra questi, il Coordinamento per l'accoglienza in comunità di minori e di madri con bambini/e e il Gruppo integrazione socio-sanitaria minori.

Oltre a proseguire e consolidare progetti di ambito metropolitano come il Faro, sono stati realizzati alcuni progetti, su scala metropolitana, a carattere fortemente innovativo.

Tra questi, l'avvio del Centro Adozione Affidamento Accoglienza (AAA) ha permesso di sviluppare una maggiore integrazione tra l'area Adozione e le aree Affidamento e Accoglienza e di sostenere il territorio, anche attraverso attività di formazione/supervisione e di confronto su casi complessi. Con il periodo di emergenza, si sono inoltre sperimentate forme nuove di comunicazione e gestione delle relazioni (con singoli e gruppi).

Analogamente, con l'Accordo per la realizzazione dell'Ufficio Tutela metropolitano, è stato possibile fornire un maggiore supporto consulenziale giuridico/amministrativo ai servizi sociali, sociosanitari e agli Enti, quando nominati tutori o curatori di minori.

Lo sforzo è quello di costruire reti efficienti, presidiate, riconosciute, in cui operino in maniera integrata operatori di diversa estrazione: sociale, sanitaria ed educativa e del privato sociale, con l'obiettivo di riportare ad un disegno unitario risorse, servizi e progetti che dall'infanzia all'adolescenza abbiano lo scopo primario del benessere dei bambini e degli adolescenti come fattore fondante di cittadinanza attiva, realizzazione personale, inclusione sociale.

# Immigrazione

Negli ultimi anni la CTSS Metropolitana di Bologna ha rappresentato, insieme alla Conferenza metropolitana dei Sindaci, il luogo di governo e consolidamento del progetto SPRAR metropolitano (ora divenuto SAI - Sistema Accoglienza Integrazione) con capofila Comune di Bologna, in stretta relazione con il progetto SPRAR del Nuovo Circondario Imolese. Questi progetti hanno consentito, seppur in un contesto normativo in costante evoluzione, di lavorare sull'accoglienza a livello metropolitano in una logica non emergenziale, basata sulla collaborazione di tutti i servizi e sul radicamento nel territorio. La nuova sfida dell'accoglienza dei profughi afgani può quindi essere accolta partendo da basi solide.

Inoltre, insieme al CPIA metropolitano, è stata sviluppata un'azione di promozione della conoscenza della lingua italiana attraverso il coordinamento metropolitano dei progetti finanziati dal FAMI (Fondo Asilo Migrazione Integrazione) e la realizzazione di una banca dati delle associazioni che realizzano corsi di italiano.



## Contrasto violenza di genere

Il Piano regionale contro la violenza di genere e le Linee di indirizzo regionali affidano alla CTSS Metropolitana di Bologna la programmazione delle azioni di prevenzione, protezione e contrasto alla violenza di genere in collaborazione con i soggetti del territorio.

Attraverso i tavoli di coordinamento tecnico e politico per il contrasto alla violenza di genere e la promozione delle Pari Opportunità, in questi anni è stato promosso e implementato il sistema di accoglienza ed ospitalità per donne vittime di violenza. L'Accordo metropolitano per l'accoglienza e l'ospitalità delle donne vittime di violenza, sottoscritto per la prima volta nel 2015 e rinnovato nel 2020, insieme alla Città metropolitana, agli Enti Locali e alle Associazioni attive sul territorio, ha supportato e coordinato il livello locale nell'attivazione di azioni volte alla promozione dell'autonomia abitativa per le donne vittime di violenza.

E' stato inoltre sottoscritto l'Accordo attuativo di collaborazione con il Comando Provinciale dei Carabinieri di Bologna per la realizzazione del progetto "La Stanza Rosa", che prevede l'impegno dei soggetti firmatari a promuovere ed attuare la costituzione delle Stanze per l'audizione protetta in almeno una Caserma dei Carabinieri per Unione. Durante il periodo dell'emergenza sanitaria, sono state sostenute le associazioni attraverso la condivisione di prassi e modalità per l'accoglienza in emergenza delle donne vittime di violenza.

## Salute mentale e dipendenze

Nell'area della salute mentale, la realizzazione delle "Linee di indirizzo metropolitane per la progettazione individuale con la metodologia Budget di Salute in UVM", approvate nella seduta della CTSS Metropolitana di Bologna del 21 Maggio 2019, ha costituito un primo passo significativo nell'implementazione di un approccio innovativo nell'ambito della salute mentale, attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori del territorio. All'approvazione delle linee di indirizzo sono seguite azioni formative sugli ambiti territoriali, coordinate dall'Istituzione Minguzzi della Città metropolitana, che hanno permesso di dare concretezza a quanto definito. La CTSS Metropolitana di Bologna inoltre ha dedicato attenzione alla tematica del Gioco d'Azzardo Patologico, attraverso la costituzione di un coordinamento che ha definito Linee di Indirizzo specifiche sul tema, mettendo anche in rete le esperienze dei diversi comuni nell'applicazione della normativa, con l'obiettivo di avere la maggiore omogeneità possibile e contrastare efficacemente il fenomeno.

## Disabilità

Nell'area della disabilità adulta, il lavoro della CTSS Metropolitana di Bologna ha riguardato la realizzazione di azioni rivolte a garantire omogeneità territoriale ed anche a ricomporre il quadro delle opportunità e dei servizi, avendo a riferimento la persona e l'intero suo percorso di vita, superando la frammentazione esistente.

E' proseguita l'assegnazione delle risorse degli interventi strutturali relativi al "Dopo di noi", che hanno permesso il potenziamento dell'offerta esistente.

L'approvazione dell'Elenco fornitori per servizi non accreditati nell'area disabili adulti ha permesso di migliorare la qualità dei servizi secondo i principi di equità e trasparenza, parità di trattamento, imparzialità ed economicità.

E' stato inoltre approvato un importante accordo di ambito metropolitano, finalizzato alla gestione unitaria e centralizzata dei contributi per la mobilità casa lavoro a favore di persone con disabilità, attraverso il quale è stato individuato un ente gestore unico, la Città metropolitana di Bologna, che ha ricevuto le risorse regionali, realizzato un bando unico sull'area metropolitana bolognese e conseguentemente erogato i contributi ai beneficiari. Tale operazione ha garantito una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione dei contributi e un più ampio utilizzo delle risorse, garantendo su tutti i territori un contributo mediamente più elevato degli anni precedenti, quando i bandi venivano realizzati su ognuno dei sette distretti.


## Non autosufficienza

Il contesto pandemico ha messo in crisi l'equilibrio precario nel quale da qualche tempo erano collocate le politiche sociali e socio-sanitarie rivolte agli anziani. L'azione propulsiva della CTSS Metropolitana di Bologna si è pertanto intensificata per rispondere primariamente alle sfide determinate dalla crisi pandemica e per cogliere l'opportunità di potenziamento e innovazione del sistema e dei servizi. Diverse sono state le attività realizzate in questo ultimo periodo.

Nel 2020 la CTSS Metropolitana di Bologna, con la collaborazione della Città metropolitana di Bologna e del Comune di Bologna, ha realizzato una indagine-censimento, rivolta a tutte le strutture residenziali per anziani e disabili, che ha restituito un quadro estremamente realistico relativo alle principali problematiche affrontate dalle strutture nei mesi della prima ondata della pandemia. L'indagine, partendo dall'analisi delle criticità riscontrate, ha permesso di individuare molti spunti per il miglioramento organizzativo e la gestione pandemica delle strutture residenziali, e ha costituito il punto di partenza per il percorso di innovazione promosso a partire dall'autunno successivo.


Nei mesi autunnali del 2020, è stato infatti realizzato un percorso volto ad un approfondimento e avvicinamento alle logiche di innovazione nell'area anziani, con la collaborazione di Cergas - SDA Bocconi ed il coinvolgimento delle tecnostutture dell'area sociale e socio-sanitaria, che ha permesso di allargare la prospettiva nella quale i servizi normalmente operano.

Tale percorso di approfondimento ed innovazione è stato seguito dall'avvio, nei primi mesi del 2021, di tre tavoli tematici, sulla residenzialità, domiciliarità ed abitare, convocati con un ampio coinvolgimento degli stakeholders del territorio - pubblici, privati, no profit - dell'area metropolitana bolognese. I lavori dei tre tavoli hanno permesso di realizzare un documento di prospettiva sulle politiche per gli anziani, presentato nel corso di una giornata seminariale realizzata il 30 Giugno 2021.



Nell'ambito del Fondo caregiver, l'azione della CTSS Metropolitana di Bologna si è sviluppata su un doppio binario. Da un lato, ha definito progettualità di ambito sovra distrettuale, aventi carattere fortemente innovativo: si tratta, in particolare, del progetto di sostegno ai caregiver degli utenti in carico alla salute mentale e del progetto di sostegno ai giovani caregiver. Dall'altro lato, ha sottolineato con forza la necessità di investire le risorse ripartite sugli ambiti distrettuali in modo omogeneo, dando priorità allo sviluppo delle azioni di sollievo al domicilio.

L'approvazione, infine, del regolamento sulle case famiglia ha permesso di definire standard di qualità minimi sul funzionamento di questa tipologia di offerta che tanto si è sviluppata in questi ultimi anni.

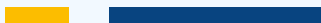



# L'azione della CTSS Metropolitana di Bologna nel periodo pandemico

L'architettura delineata nell'Atto di Indirizzo e Coordinamento triennale, a causa delle problematiche vissute nel contesto metropolitano bolognese, ha subito rapidi sconvolgimenti, determinati dalla crisi pandemica attualmente in corso. Essa infatti, stravolgendo i nostri capisaldi della vita quotidiana, ha reso necessario un ulteriore rafforzamento del governo delle politiche sociali e socio-sanitarie a tutti i livelli, in particolare quello metropolitano.

La pandemia sanitaria, e la conseguente crisi economica e sociale, hanno inizialmente impattato sul funzionamento della CTSS Metropolitana di Bologna, costringendo a riprogrammare e ridefinire numerose attività che si stavano organizzando. Nel medio periodo, tuttavia, ed in modo particolare nel corso della seconda e terza ondata (da ottobre 2020 a maggio 2021), è stata un'opportunità per rafforzare ancor più il governo delle politiche sociali, socio-sanitarie e sanitarie.

Durante la prima ondata, da marzo a maggio 2020, l'azione della CTSS Metropolitana di Bologna si è concentrata a trovare soluzioni di carattere emergenziale alla drammatica ed inaspettata situazione che ci si trovava ad affrontare. Sono stati così realizzati, con la collaborazione della Città metropolitana, bandi per il reclutamento di personale con profilo socio-sanitario, disponibile a sostituire gli operatori che, a causa dell'infezione da Covid, non potevano lavorare nelle strutture; è stata organizzata la distribuzione presso le strutture delle poche mascherine che in quel periodo erano disponibili; sono state distribuite ai territori, individuando priorità legate alla crisi economica e sociale che stava colpendo il mondo del lavoro, le risorse messe a disposizione della Fondazione Carisbo; sono stati realizzati dettagliati monitoraggi specifici sulle disposizioni relative alle "misure urgenti di solidarietà alimentare".



Al termine della prima ondata della pandemia, è stato inoltre definito ed approvato un importante Protocollo sulla remunerazione delle prestazioni socio-sanitarie rese in altra forma nel periodo pandemico, in applicazione dell'art. 48 del DL n. 18/2020 e delle modifiche normative successivamente intervenute.

Nella seconda e terza ondata, l'azione della CTSS Metropolitana di Bologna, sulla scorta delle esigenze emerse nei mesi precedenti, ha permesso di governare l'andamento della pandemia. A partire da Ottobre 2020 sono state infatti convocate sedute a cadenza settimanale, in modo da poter rispondere tempestivamente alle esigenze determinate dall'andamento della pandemia. In particolare, sono stati realizzati monitoraggi settimanali su: nuovi casi, ricoveri ospedalieri, ricoveri in terapia intensiva, decessi, con confronti tra territori (ed è stata fornita una serie storica mensile); casi covid nelle strutture per anziani (CRA), tra gli operatori e gli ospiti; vaccinazioni, con confronto tra territori e realizzazione serie storica.

Attraverso il coordinamento ed il confronto continuo, l'azione della CTSS Metropolitana di Bologna ha permesso di governare e contrastare la pandemia nel modo più efficace possibile, anche attraverso l'adozione tempestiva di misure innovative di sanità pubblica, come la realizzazione di postazioni drive-through per l'effettuazione dei tamponi molecolari.

## Conclusioni

Dalle azioni svolte in questo percorso e con specifico riferimento alla governance del livello intermedio, possono essere tratti alcuni elementi utili in prospettiva futura.

Un primo elemento riguarda il potenziamento ed ampliamento della funzione di integrazione tra le politiche esercitata dalla CTSS Metropolitana di Bologna. Accanto all'integrazione sociosanitaria, già largamente praticata e da consolidare ulteriormente, e accanto all'integrazione con le politiche del lavoro e dell'istruzione, strumenti come il PNRR permettono di individuare nuove possibili intersezioni con altre aree, come quella tra politiche urbanistiche e politiche sociali sopra citata.

Il secondo elemento di riflessione riguarda invece l'indicazione, da affermare compiutamente, della salute intesa come perno attorno al quale costruire le politiche. In un'ottica di promozione del benessere della persona, la salute può essere considerata infatti l'elemento principale e il criterio di riferimento sul quale costruire le politiche pubbliche e dal quale partire per disegnare le strategie future.

Il documento che ora si conclude permette infine di trarre un'ultima indicazione. La CTSS Metropolitana di Bologna, attraverso la modalità di lavoro integrata con gli altri settori, nel corso degli anni ha ampliato le proprie attività e le collaborazioni. Sempre più, quindi, anche in futuro, dovrà connotarsi come lo snodo principale per gli indirizzi e la programmazione delle politiche sociali, sociosanitarie e sanitarie, dell'area metropolitana bolognese, agendo come trait d'union fra Regione, Città metropolitana e Distretti del territorio.