

La comunità professionale dall'accesso alla presa in carico: tra pratiche di lavoro e visioni di operatori

Esiti del percorso formativo-laboratoriale rivolto ad operatori di Sportello sociale ed Assistenti sociali in 4 Distretti della Città metropolitana

Giugno 2019

Documento a cura di:

Marisa Anconelli, Rossella Piccinini, Tatiana Saruis, Greta Nicodemi, Elena Anconelli (IRESS)

Francesco Bertoni, Alessandra Apollonio, Bianca Veronica Di Nuzzo (Città metropolitana di Bologna)

INDICE

1. “Le attività metropolitane di qualificazione del Servizio Sociale Territoriale”	p. 4
2. “Gli obiettivi e la metodologia della formazione laboratoriale”	p. 7
3. “La formazione laboratoriale come occasione di apprendimento: i cambiamenti dal 2014 ad oggi nell’organizzazione degli Sportelli sociali”	p. 11
3.1 Distretto dell’Appennino bolognese	p. 11
3.2 Distretto di Pianura Est-Unione Reno Galliera	p. 13
3.3 Distretto di Pianura Est-Unione Terre di Pianura	p. 15
3.4 Distretto di Pianura Ovest	p. 17
3.5 Distretto San Lazzaro	p. 18
4. “Le specificità trattate per singolo Distretto”	p. 21
4.1 Distretto di Appennino e regolamenti: analisi e proposte dallo Sportello sociale	p. 21
4.1.1. <i>Il regolamento sui contributi economici: aspetti da conoscere e riflessioni sul processo di attuazione</i>	p. 21
4.1.2. <i>Il Regolamento per le rette dei servizi residenziali: aspetti da conoscere e la funzione di filtro dello Sportello sociale</i>	p. 24
4.2 Distretto di Pianura Est: l’applicazione del Regolamento per l’assegnazione dei contributi economici e linee operative per migliorare le prassi tra operatori di sportello e assistenti sociali	p. 25
4.3. Distretto di San Lazzaro: il lavoro di comunità per lo Sportello sociale	p. 28
5. “Verso un ‘modello’ praticabile di Servizio sociale territoriale: dall’accesso alla presa in carico”	p. 31
5.1 Dai casi alle prassi operative: uniformità e differenze	p. 31
5.2 Informazioni, orientamenti e raccordo nella fase di primo accesso	p. 33
5.2.1. <i>Area di bisogno: non autosufficienza</i>	p. 33
5.2.2. <i>Area di bisogno: povertà, fragilità economica</i>	p. 35
5.2.3. <i>Area di bisogno: presunto maltrattamento</i>	p. 36
6. “Dall’osservazione alle riflessioni sul sistema di welfare locale: tracce di innovazione nell’accesso al Servizio sociale territoriale”	p. 38

1. Le attività metropolitane di qualificazione del Servizio Sociale Territoriale

Nel corso del 2019 la Città metropolitana, all'interno delle competenze della CTSS Metropolitana di Bologna, ha avviato percorsi formativi di qualificazione del Servizio Sociale Territoriale. Tali attività si collocano all'interno delle priorità definite dalla normativa regionale, e sono state avviate a conclusione del percorso di ricostruzione della governance del livello intermedio¹.

In particolare, l'Atto di Indirizzo individua, tra le priorità della CTSS Metropolitana di Bologna, la realizzazione di "...percorsi di potenziamento e azioni di qualificazione e valorizzazione degli sportelli sociali, al fine di garantire la più ampia copertura dei bisogni dei cittadini in condizione di difficoltà..." e di "...percorsi omogenei a livello metropolitano di presa in carico degli utenti...". Tali attività si fondano su quanto previsto dal PSSR 2017-2019 e dalle successive schede attuative. In particolare, la scheda n. 36 "Consolidamento e sviluppo dei Servizi Sociali Territoriali", prevede che vengano sviluppate azioni finalizzate a:

- Promuovere l'integrazione della rete degli sportelli sociali con gli altri sportelli specialistici ed informativi a carattere tematico;
- Attivare percorsi formativi per gli operatori degli sportelli sociali e per gli altri operatori del SST.

L'ottica nella quale si realizzano tali azioni è ovviamente quella delineata dalla DGR 1012/2014 "Approvazione delle linee guida regionali per il riordino del Servizio Sociale Territoriale", nell'ambito della quale il Servizio Sociale Territoriale deve avere come articolazione minima:

- Responsabile del SST
- Sportello sociale
- Servizio sociale professionale

Nell'ambito delle priorità e delle azioni delineate, sono pertanto stati coinvolti i professionisti del SST, focalizzando l'attenzione sull'accesso ai servizi e, pertanto, sugli operatori di sportello sociale. I percorsi formativi sono stati realizzati in quattro distretti: Pianura Est, Pianura Ovest, Appennino Bolognese e San Lazzaro di Savena.

I contenuti delle azioni formativo-laboratoriali sono stati condivisi e concordati con gli Uffici di Piano e i Responsabili di Servizio Sociale Territoriale, in modo da individuare le tematiche più rilevanti per ciascun territorio.

Le attività hanno previsto lo svolgimento di incontri di formazione laboratoriale (le cui tematiche riportate in dettaglio nei paragrafi seguenti) e di incontri di confronto sui dati dell'Osservatorio degli sportelli sociali e dei bonus utenze, erogati direttamente allo sportello. Gli incontri sono stati condotti da IRESS (Marisa Anconelli, Rossella Piccinini, Tatiana Saruis, Greta Nicodemi, Elena Anconelli) con la presenza ed il contributo dei funzionari della Città metropolitana (Francesco Bertoni, Alessandra Apollonio, Bianca Veronica Di Nuzzo, Giulia Cumoli)

¹ Bertoni, F., Apollonio, A., "La governance a livello intermedio come strumento di omogeneità territoriale: il caso dell'area metropolitana bolognese", *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, n.41 (1), 33-52, 2018

Le attività sono state differenziate tra i diversi territori, in funzione dei diversi modelli di accesso implementati, delle diverse professionalità coinvolte, del diverso livello di formazione ed esperienza degli operatori.

Al termine della formazione svolta in ciascun territorio (eccezion fatta per Pianura Ovest) è stato somministrato un questionario di valutazione, per verificare il gradimento dell'attività svolta. Complessivamente sono stati restituiti 49 questionari, e il voto, in una scala da 1 a 10, è stato piuttosto elevato in quasi tutti i territori.

La formazione ha ricevuto un giudizio ottimo nei territori dell'Appennino Bolognese e San Lazzaro e un giudizio buono (7,3) nel territorio di Pianura Est.

Tabella 1 – Voto medio per territorio

Distretto	Voto Medio
Appennino bolognese	8,5
Pianura Est	7,3
San Lazzaro	8,5

I laboratori hanno permesso di soddisfare ampiamente le aspettative dei partecipanti in tutti i territori. Sommando le voci 'Abbastanza' e 'Molto' le percentuali risultano molto elevate. Nei territori dell'Appennino Bolognese e San Lazzaro non sono stati espressi giudizi negativi.

Tabella 2 – Le aspettative iniziali sul corso sono state soddisfatte?

Distretto	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto
Appennino bolognese	0,0%	0,0%	33,3%	66,7%
Pianura Est	0,0%	17,9%	61,5%	20,5%
San Lazzaro	0,0%	0,0%	25,0%	75,0%

L'obiettivo delineato dalla Regione e supportato dalla CTSS Metropolitana di Bologna, anche attraverso queste azioni di formazione ed accompagnamento progettate dalla Città metropolitana, è di accompagnare i territori nella realizzazione del Servizio Sociale Territoriale di ambito distrettuale. Sono stati realizzati alcuni passi in tale direzione in diversi territori, ma tale obiettivo non è ancora stato completamente raggiunto.

Tuttavia, le azioni di formazione permettono di delineare alcuni elementi che paiono configurare una soluzione di *'second best'*.

E' possibile, in altre parole, arrivare a garantire un buon livello di omogeneità distrettuale delle prestazioni, attraverso la combinazione di due elementi:

- 1) Ruolo di coordinamento dell'Ufficio di Piano. L'Ufficio di Piano può conseguire omogeneità distrettuale, attraverso l'individuazione di referenti di ambito che possano svolgere una funzione di coordinamento del servizio. In questo modo si possono creare e sviluppare prassi lavorative simili a quelle che potrebbero realizzarsi attraverso la realizzazione del SST distrettuale;
- 2) Formazione continua del personale. Il turnover, le differenze nelle qualifiche, i diversi livelli di esperienza ed anzianità del personale rendono necessario sviluppare una funzione di formazione permanente nel corso del tempo, tale da poter sostenere le modifiche che possono intervenire nell'ambito dei servizi. Una formazione realizzata in modo intensivo e continuativo, in particolare, può permettere di attenuare le differenze tra i modelli esistenti.

Questi due elementi non possono chiaramente sostituire la realizzazione del Servizio Sociale Territoriale di ambito distrettuale, che rimane l'obiettivo principale da conseguire. In assenza, però, di tale realizzazione, possono promuovere livelli di omogeneità significativi.

2. Gli obiettivi e la metodologia della formazione laboratoriale

Nel presente report si restituiscono gli esiti del percorso formativo-laboratoriale realizzato da Iress² e rivolto ad operatori di sportello e assistenti sociali di quattro Distretti della Città Metropolitana di Bologna: *Appennino, Pianura Est, Pianura Ovest, San Lazzaro*.

Tale percorso, co-progettato insieme alla tecnostruttura della Città Metropolitana, ha risposto all'esigenza di continuare a **qualificare l'accesso** dei cittadini al Servizio Sociale e di rafforzare il **raccordo** tra sportellisti e assistenti sociali, tenendo conto delle diverse forme pubbliche di gestione e degli assetti del Servizio Sociale distrettuale. Ciò con l'obiettivo di uniformare le prassi di accoglienza e di rilevazione dei bisogni.

Alla luce dei diversi cambiamenti organizzativi e istituzionali avvenuti (e, talvolta, ancora in corso) nei Distretti coinvolti nel percorso laboratoriale, sono stati posti i seguenti obiettivi:

- creare/consolidare un gruppo di lavoro coeso soprattutto in quei territori in cui negli ultimi anni è avvenuto un turn over importante di operatori;
- valorizzare il gruppo di lavoro come strumento di riflessione sull'attuale organizzazione e sulle attuali prassi operative, a quattro anni di distanza dall'ultimo intervento formativo.

La metodologia utilizzata nella formazione laboratoriale è stata predisposta in relazione agli obiettivi sopra elencati ma, di volta in volta, adattata agli aspetti distintivi dei gruppi partecipanti e al contesto organizzativo.

Gli incontri sono stati articolati in due fasi: una parte in plenaria, mirata alla presentazione del tema della giornata con il contributo dei tecnici della Città Metropolitana, e una parte laboratoriale che ha visto il coinvolgimento attivo degli operatori di sportello e degli assistenti sociali (ove presenti) nella discussione dei temi proposti in plenaria.

Al fine di sollecitare l'analisi dei problemi e il confronto, nella parte laboratoriale sono state utilizzate differenti tecniche, a seconda degli obiettivi e delle tematiche affrontate nei diversi territori:

- lavori in sottogruppi in autonomia (senza un conduttore), con restituzione dei risultati in plenaria;
- simulazione (guidata da un copione con assegnazione di ruoli) di una situazione quotidiana e verosimile all'interno dell'attività dello Sportello sociale;
- analisi dei casi in sottogruppo, ideati a partire da situazioni reali, sulla base delle tante esperienze osservate nell'attività di ricerca condotta nel corso degli anni da IRESS;
- Nominal Group Technique, consistente in due rilevazioni tramite questionario/scheda svolte rispettivamente all'inizio e alla fine dell'incontro formativo per "misurare" il cambiamento di opinione del singolo partecipante proprio in seguito al confronto di gruppo.

Sono stati complessivamente realizzati **quattordici incontri** con gli operatori del Servizio Sociale Territoriale. Nel dettaglio, sono stati effettuati **dodici incontri formativo-laboratoriali** (condotti da IRESS) sui contenuti che saranno di seguito descritti e un evento seminariale iniziale svoltosi a

² Il percorso è stato progettato e realizzato da M. Anconelli, E. Anconelli, G. Nicodemi, R. Piccinini, T. Saruis di Iress – Bologna.

Castenaso, nel quale si è presentato il percorso del Distretto Pianura Est. A tali incontri sono stati affiancati altri momenti di confronto riguardanti l'analisi dei dati dell'osservatorio degli sportelli sociali e dei dati relativi ai bonus delle utenze (condotti dalla Città metropolitana), finalizzati a indagare le modalità di inserimento dei dati e le prassi operative rispetto a queste provvidenze economiche. In alcuni casi l'analisi dei dati è stata condotta all'interno dei dodici incontri formativo-laboratoriali condotti da IRESS, mentre nell'Appennino Bolognese è stato realizzato un incontro aggiuntivo ad hoc.

Nella "prima fase" del percorso formativo-laboratoriale, intitolata "*Dove eravamo rimasti?*", le criticità e i progetti di miglioramento individuati nella formazione svolta da IRESS nel 2014 sono stati confrontati con le esperienze in corso, nell'ottica di realizzare un percorso di qualificazione ulteriore degli sportelli sociali.

Nella "seconda fase" sono stati analizzati i casi di ipotetici utenti dello sportello sociale e sono stati riportati ai partecipanti i contenuti elaborati con la Nominal Group Technique (laddove svolta). I laboratori della seconda fase hanno avuto una triplice funzione: mettere in luce elementi comuni e differenze di prassi tra Sportelli sociali, far emergere eventuali problematiche potenzialmente risolvibili e approfondire buone prassi in termini di 'filtro' e 'raccordo' con l'assistente sociale.

Nella "terza fase", in tre dei quattro Distretti coinvolti, sono stati approfonditi i temi individuati, quali esigenze formative, dagli Uffici di Piano, dai Responsabili di servizio e dagli operatori stessi. Nei riquadri di seguito indicati si riportano le azioni comuni - rispetto ai contenuti e alla metodologia dei laboratori svolte nei quattro Distretti - e le azioni specifiche, ossia i temi approfonditi, nei Distretti di Pianura Est, Appennino Bolognese e San Lazzaro di Savena.

AZIONI SVOLTE IN TUTTI I DISTRETTI

- Presentazione dei dati dell'Osservatorio sportelli sociali e dei bonus utenze per singolo Distretto a cura dei tecnici della Città Metropolitana;
- "*Dove eravamo rimasti?*" Esposizione ed analisi dei contenuti emersi dal precedente percorso formativo-laboratoriale "*Gli Sportelli sociali tra funzioni di accesso e cambiamenti istituzionale*", a cura di Iress, declinati per punti di forza e criticità;
- Analisi degli eventuali miglioramenti delle suddette criticità, attraverso i laboratori in sottogruppi o tramite NGT;
- Laboratori in sottogruppi sull'analisi di alcuni casi-tipo rappresentanti i seguenti bisogni:
 - non autosufficienza;
 - povertà economica;
 - povertà economica e presunta violenza domestica.

AZIONI SPECIFICHE PER DISTRETTO

- **Appennino:** presentazione e analisi del *Regolamento per il sostegno economico a persone e famiglie in situazione di bisogno* e del *Regolamento distrettuale per la concessione di contributi economici per il saldo di rette di ricovero nei servizi residenziali*;
- **Pianura EST:** esposizione e analisi del *Regolamento distrettuale per l'accesso, la valutazione e l'erogazione di interventi economici e di assistenza sociale*; esposizione e analisi delle *Linee operative per l'accesso, la valutazione e l'erogazione di interventi economici e di assistenza sociale*;
- **San Lazzaro:** raccolta di "storie di lavoro di comunità"; impostazione di una possibile "mappa delle risorse del Terzo Settore" del Distretto.

Nella tabella seguente si riportano schematicamente i contenuti degli incontri per Distretto.

PIANURA EST	
Unione Reno Galliera	Ambito Ottimale Terre di Pianura
<i>I incontro – 17 Gennaio 2019</i>	
Oggetto: Seminario <i>“Il welfare locale nelle sfide attuali: ripartiamo dagli sportelli sociali”</i>	
<i>II Incontro - 14 marzo 2019</i>	<i>II Incontro-7 marzo 2019</i>
Oggetto: <i>“Dove eravamo rimasti?”</i> ; analisi sul regolamento distrettuale sui contributi economici e Nominal Group Technique (NGT)	Oggetto: <i>“Dove eravamo rimasti?”</i> ; lavoro in sottogruppi sui contenuti emersi nel percorso precedente; avvio analisi regolamento contributi economici
<i>III Incontro-28 marzo 2019</i>	<i>III Incontro-4 aprile 2019</i>
Oggetto: restituzione NGT; analisi dei casi; simulazione di una situazione tipo allo Sportello sociale	Oggetto: restituzione incontro precedente; esposizione regolamento contributi economici; analisi dei casi
<i>IV Incontro-22maggio 2019</i>	
Oggetto: restituzione laboratorio sull’analisi dei casi nelle due Unioni; evidenziazione degli elementi e degli orientamenti minimi comuni ai diversi territori con domande stimolo in plenaria; presentazione dei dati dell’Osservatorio sportelli sociali e dei bonus utenze	
PIANURA OVEST	
<i>I Incontro-21 maggio 2019</i>	
Oggetto: <i>“Dove eravamo rimasti?”</i> ; analisi dei casi; presentazione dei dati dell’Osservatorio sportelli sociali e dei bonus utenze	
SAN LAZZARO DI SAVENA	
<i>I Incontro-22 marzo 2019</i>	
Oggetto: <i>“Dove eravamo rimasti?”</i> ; domande stimolo in plenaria; NGT	
<i>II Incontro-10 maggio 2019</i>	
Oggetto: Restituzione incontro precedente con esiti NGT, laboratorio sul lavoro di comunità; analisi dei casi	
<i>III incontro-24 maggio 2019</i>	
Oggetto: Restituzione delle declinazioni di lavoro di comunità; avvio mappatura risorse del Terzo Settore locale; presentazione dei dati dell’Osservatorio sportelli sociali e dei bonus utenze	

APPENNINO BOLOGNESE
<p style="text-align: center;"><i>I Incontro – 5 marzo 2019</i></p> <p>Oggetto: <i>“Dove eravamo rimasti?”</i>; lavoro in sottogruppi sui contenuti emersi nel percorso precedente con restituzione in plenaria</p>
<p style="text-align: center;"><i>II incontro – 25 marzo 2019</i></p> <p>Oggetto: Presentazione dei dati dell’Osservatorio sportelli sociali e dei bonus utenze</p>
<p style="text-align: center;"><i>III Incontro – 14 maggio 2019</i></p> <p>Oggetto: restituzione incontro precedente; analisi dei casi</p>
<p style="text-align: center;"><i>IV Incontro – 29 maggio 2019</i></p> <p>Oggetto: analisi dei casi in plenaria, analisi regolamenti distrettuali su contributi economici e integrazioni rette strutture residenziali; riflessione sugli orientamenti minimi comuni</p>

3. La formazione laboratoriale come occasione di apprendimento: i cambiamenti dal 2014 ad oggi nell'organizzazione degli Sportelli sociali

In tutti i Distretti coinvolti l'incontro iniziale è stato dedicato in primo luogo a fare il punto rispetto alle questioni di interesse emerse nel percorso formativo-laboratoriale del 2014-2015. L'intento è stato quello di comprendere come le condizioni degli Sportelli (e di conseguenza del Servizio sociale territoriale di cui lo Sportello è parte integrante) fossero cambiate negli ultimi 4 anni, secondo l'ottica degli operatori, cioè di comprendere se queste fossero migliorate, peggiorate o rimaste stabili.

Le modalità di condivisione di questa riflessione, pur condotta in parallelo, sono state adattate alle specificità ed esigenze dei diversi territori.

L'analisi è stata condotta partendo dal Rapporto di ricerca "Gli sportelli sociali tra funzioni di accesso e cambiamenti istituzionali", relativo al percorso formativo-laboratoriale condotto negli anni 2014-2015.

Nei territori di San Lazzaro e Unione Reno-Galliera, i punti emersi nel report precedente sono stati valutati tramite la Nominal Group Technique (NGT) e, in seguito, discussi in plenaria. La NGT, infatti, è applicabile se tutti gli operatori possono osservare ed esprimere la propria opinione sullo stesso 'oggetto', condizione che in questi due ambiti territoriali si verifica dal momento che il Servizio Sociale Territoriale è stato unificato a livello di Unione.

Nell'ambito ottimale Terre di Pianura e nel Distretto dell'Appennino Bolognese si è proceduto utilizzando domande-stimolo discusse in sottogruppi, le cui riflessioni sono state riportate in plenaria. Infine, nel Distretto di Pianura Ovest sono stati ripresi in seduta plenaria i punti di attenzione segnalati nel precedente percorso formativo-laboratoriale.

Di seguito, si propone una sintesi delle riflessioni emerse in ciascun territorio.

3.1 Distretto dell'Appennino bolognese

Gli Sportelli sociali nel Distretto dell'Appennino Bolognese sono gestiti a livello comunale; è stato approvato di recente il progetto di riorganizzazione e conferimento in Unione. Pertanto, attualmente gli Sportelli sociali hanno un'organizzazione e un *modus operandi* non omogeneo.

Nel Distretto si rileva un miglioramento generale nella qualità del personale e delle relazioni all'interno della comunità professionale. Negli ultimi anni, infatti, è stato assunto personale qualificato per le funzioni specifiche di Sportello sociale e ciò ha contribuito a rendere più efficiente il servizio di sportello. Tuttavia, alcuni operatori, soprattutto dei Comuni più piccoli, appaiono ancora in difficoltà e a volte contattano i colleghi dei Comuni più grandi per ricevere informazioni su alcuni servizi.

La relazione tra gli operatori di sportello è migliorata in questi ultimi anni, grazie allo svolgimento di periodici incontri di coordinamento, utili per un confronto su procedure e prassi, soprattutto per i casi emergenziali.

In alcuni Comuni permane l'attribuzione di più funzioni all'operatore di Sportello sociale, che deve occuparsi, ad esempio, anche di anagrafe, protocollo, URP o altri servizi.

Tale organizzazione rende più difficoltosa l'identificazione della funzione specifica dello Sportello sociale, in quanto genera confusione sia per il cittadino che per gli altri operatori. La riconoscibilità dello sportello quale luogo di primo accesso al servizio sociale con funzioni precise e definite risulta più evidente nei Comuni più strutturati e con operatori dedicati.

Agli operatori è stato poi chiesto di evidenziare i cambiamenti intervenuti negli ultimi anni, relativamente alle tre fasi dell'attività dello sportello: Accoglienza, Codifica, Esito del colloquio e raccordo con altri servizi.

Con riferimento alla fase di *Accoglienza*, si è rilevato quanto segue:

- è migliorata nei Comuni in cui, con varie modalità (risponditore automatico, orari differenziati), si sono separati i momenti di ricevimento del pubblico allo sportello e via telefono. Quasi tutti, inoltre, hanno risolto le questioni logistiche ampiamente segnalate nella precedente formazione;
- la risposta offerta agli adulti fragili è complessivamente migliorata e diventata più sistematica, laddove in precedenza riusciva ad essere solo marginale rispetto ad altri target (ciò ovviamente anche in considerazione del fatto che lo Sportello sociale è stato una delle porte di accesso privilegiate per l'implementazione delle misure a contrasto di povertà ed esclusione come il Reddito di inclusione e il Reddito di solidarietà – che nel corso del 2019-2020 sono sostituite dal Reddito di cittadinanza);
- risulta oggi più efficace il collegamento con l'anagrafe (a parte qualche eccezione).

Rispetto alla fase di *Codifica*, si è evidenziato che:

- nella maggior parte dei Comuni è ancora necessario in sede di primo accesso che l'operatore di sportello sappia cogliere le informazioni in modo preciso ed appropriato così da fornire un orientamento adeguato all'assistente sociale. Su questo aspetto c'è ancora necessità di lavorare come 'comunità professionale' e quindi in mondo sempre più allineato (o comunque con alcuni elementi minimi comuni da condividere);
- permane la scarsità di *tempo* da dedicare alle attività di back office. Una criticità rilevata soprattutto dove l'apertura dello sportello è quotidiana e l'attività multifunzionale. Ciò ha ricadute anche per l'inserimento dei dati in Garsia: la rappresentazione degli accessi di questo territorio potrebbe risultare ancora in parte sottostimata proprio per la mancanza di un adeguato numero di ore da dedicare a questa funzione. In alcuni casi, per ottimizzare il tempo disponibile, i contatti che si registrano allo Sportello sociale vengono inseriti in Garsia in tempo reale; anche questa è ritenuta una modalità efficace di gestione del tempo.

Rispetto alla fase *Esiti del colloquio e al raccordo con altri servizi* è emerso che:

- questa funzione dello Sportello sociale è migliorata grazie all'introduzione del regolamento per l'erogazione dei contributi economici. Sarebbe opportuno, secondo gli operatori, che si procedesse allo stesso modo anche su altre prestazioni su cui ci sono state alcune criticità e carenze;

Al di là delle tre fasi sopra analizzate, si sottolinea che il ruolo degli Amministratori nell'assegnazione dei contributi economici si è ridotto in questi anni, con qualche eccezione che appare comunque marginale. Tuttavia, persiste una debole condivisione con la parte politica dell'importanza delle funzioni dello Sportello sociale. Si auspica la realizzazione di incontri mirati (proposti anche nel precedente percorso formativo) tra amministratori locali e tecnici per migliorare questo aspetto.

3.2 Distretto di Pianura Est - Unione Reno-Galliera

Gli operatori dell'Unione Reno-Galliera hanno discusso dei cambiamenti avvenuti nel corso degli ultimi anni (attraverso la già descritta *Nominal Group Technique*) compilando un questionario, predisposto a partire dalle criticità emerse nel percorso formativo-laboratoriale realizzato nel 2014. L'utilizzo della NGT è stato possibile grazie al fatto che in questo territorio l'accesso ai servizi è unificato e, pertanto, la platea risulta omogenea.

Una parte consistente degli operatori di sportello, avendo preso servizio dopo tale periodo, non era presente al laboratorio del 2014 e quindi ha espresso la propria opinione sugli aspetti emersi nella precedente formazione laboratoriale in relazione all'attuale esperienza quotidiana.

Le figure sotto riportate mostrano i principali esiti del questionario proposto agli operatori. Per ciascun aspetto/criticità, gli operatori dovevano esprimere in una scala da 1 a 5 quanto la criticità fosse o meno ancora presente.

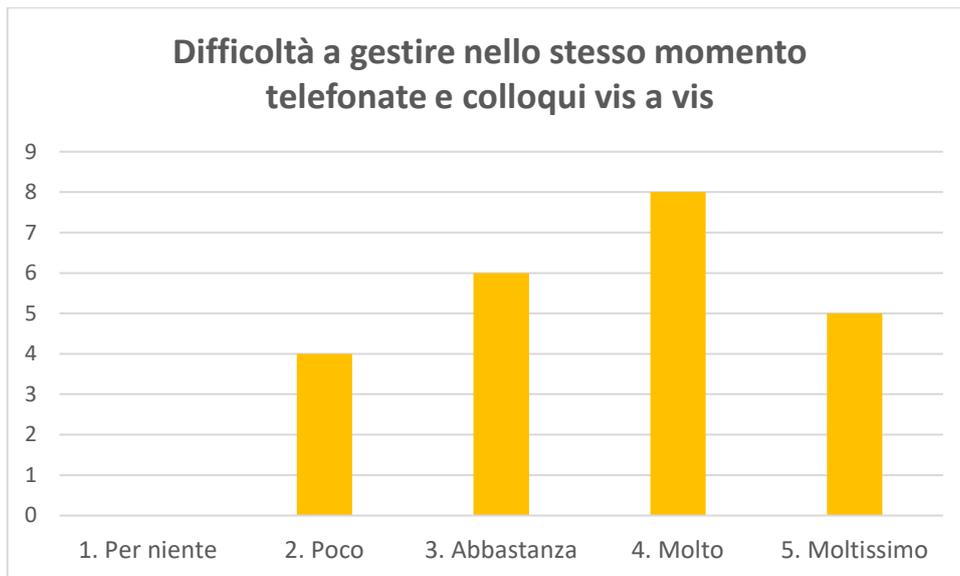
In relazione al problema delle interferenze create dalle condizioni logistico - organizzative, si evidenzia che non in tutti i Comuni è stata risolta la sovrapposizione tra il ricevimento allo sportello e i contatti telefonici; tuttavia, al fine di risolvere tale problematica, alcuni Comuni hanno sperimentato una serie di strategie: l'attivazione del risponditore automatico quando non sia possibile rispondere al telefono; l'istituzione di fasce orarie precise in cui il cittadino può rivolgersi allo sportello.

Sulla difficoltà nella gestione delle telefonate e dei colloqui col cittadino influisce anche lo spazio fisico in cui è ubicato lo Sportello sociale.

Tale spazio spesso risulta ancora rumoroso (perché di passaggio), ristretto, condiviso con operatori di altri servizi. In situazioni del genere diventa difficile l'ascolto reciproco tra gli operatori e i cittadini e questo rischia di compromettere la qualità del servizio offerto.

La figura 1 mostra come si sono distribuite le opinioni degli operatori su questo aspetto in una scala da 1 "Per niente problematico" a 5 "Moltissimo problematico" evidenziando il permanere della problematicità descritta: infatti, la netta maggioranza degli operatori dichiara che la problematica della gestione contemporanea dei colloqui vis à vis e delle telefonate è ancora sentita 'molto' (8 operatori) e 'moltissimo' (5 operatori).

Fig. 1 Valutazione dimensione: “difficoltà a gestire contemporaneamente telefonate”



Gli operatori rilevano ancora una “Mancanza di sicurezza percepita dagli operatori di sportello” (figura 2), pur avendo acquisito, nel tempo, una maggiore capacità di gestione delle situazioni problematiche. Infatti se 8 operatori l’hanno valutata ‘molto problematica’, 2 ‘moltissimo’ circa 1/3 dichiara di non sentire (1) o sentire poco (6) tale problema. La questione della sicurezza percepita sembra essere quindi una sorta di ‘spada di Damocle’ di fronte alla quale oggi gli operatori sono più attrezzati che in passato, ma rispetto alla quale non si deve ‘abbassare la guardia’. Ciò a causa di diversi fattori:

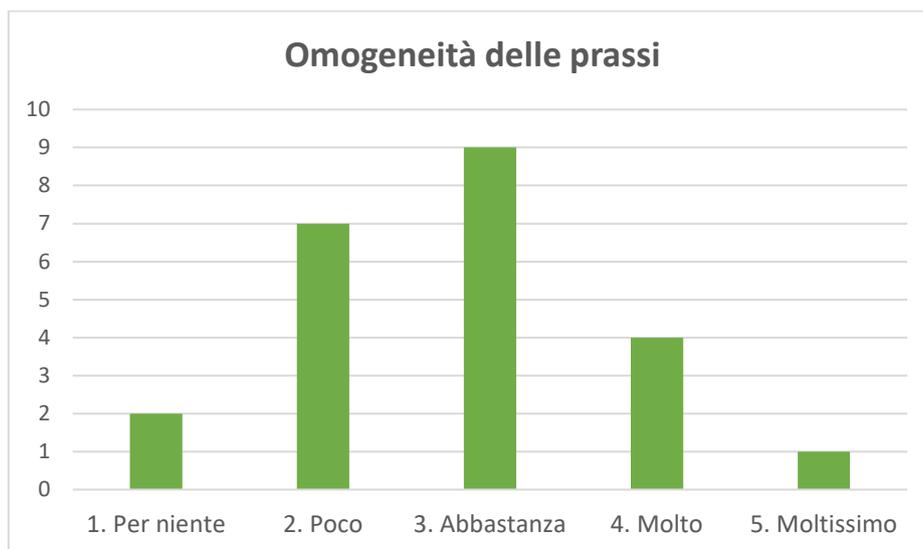
- ristrettezza degli spazi
- mancanza di vie di fuga immediatamente vicine alle postazioni
- timore dei conflitti con i cittadini

Fig. 2 Valutazione dimensione: “mancanza di sicurezza percepita”



Il miglioramento risulta più evidente rispetto all'omogeneizzazione delle prassi tra gli Sportelli (Fig. 3), merito anche dell'approvazione recente del regolamento distrettuale sui contributi economici e dell'applicazione delle rispettive linee operative. Il conferimento dei Servizi sociali in Unione, avvenuto da diversi anni, ha sicuramente contribuito a uniformare le prassi di lavoro, creando referenze istituzionali più chiare e univoche per gli sportellisti e soprattutto rendendo possibile un coordinamento metodologico - operativo stabile nel tempo.

Fig. 3 Valutazione dimensione: "omogeneità delle prassi"



Due ultimi quesiti (che qui non si riportano nel dettaglio) riguardavano la possibilità per gli operatori di porsi in ascolto dei cittadini e l'efficacia del momento del colloquio. Per entrambi, la valutazione si è collocata in generale su una posizione media (valore 3), quindi gli operatori presenti ne hanno riconosciuto un miglioramento. Gli aspetti ritenuti rilevanti sono stati ancora una volta quelli logistici e organizzativi, quali rumorosità, tempo adeguato, privacy, sicurezza e concentrazione sia da parte degli operatori che dei cittadini impegnati nel colloquio. Su questi aspetti, come già evidenziato, la situazione rimane diversificata a seconda dei Comuni.

3.3 Distretto di Pianura Est – Ambito ottimale Terre di Pianura

Anche in questo ambito territoriale si è chiesto agli operatori di fare il punto sui cambiamenti intercorsi rispetto alla prima formazione attraverso un lavoro in sottogruppi, discutendo successivamente in plenaria quanto emerso. Anche in questo gruppo erano presenti numerosi operatori di recente assunzione che, quindi, hanno espresso una valutazione complessiva sui vari aspetti del servizio ma non sul cambiamento intercorso rispetto a cinque anni fa, confrontandosi poi su questo con gli operatori che invece erano allora presenti.

Un primo argomento emerso nella precedente formazione riguardava la diffidenza dei cittadini verso il servizio di sportello, ancora forse non ben conosciuto in quanto di recente istituzione (contrariamente al servizio sociale professionale). Gli operatori ritengono che tale aspetto sia

abbastanza migliorato; tuttavia sottolineano come sia abbastanza diffuso un senso di 'sfiducia' generale verso le istituzioni.

Un secondo tema più volte richiamato da tutti gli operatori è la difficoltà di gestire contemporaneamente i contatti con i cittadini via telefono e i colloqui *vis à vis*, con evidenti conseguenze sul rispetto della privacy dei cittadini, sulla possibilità di svolgere un colloquio efficace nei tempi previsti e di offrire al cittadino un ascolto 'di qualità'. In relazione a questo aspetto, gli operatori ritengono non vi sia stato alcun miglioramento rispetto agli anni passati. Un'ulteriore ricaduta di questo problema riguarda il rischio di conflittualità (o, per lo meno, di scontento) del cittadino che si reca allo sportello, ricevuto dopo aver atteso il suo turno, sentendosi "scavalcato" da chi accede al servizio telefonicamente.

Fanno eccezione alcuni Comuni in cui gli operatori si suddividono i compiti per cui, mentre uno riceve i cittadini direttamente o svolge lavoro di back office, l'altro risponde alle telefonate; oppure, dove è disponibile un centralino (o una segreteria telefonica) che gestisce le telefonate, si reindirizzano i cittadini agli orari in cui gli operatori sono "liberi" dai colloqui *vis à vis*.

Gli operatori suggeriscono che sarebbe opportuno istituire orari precisi da dedicare alle telefonate.

Rispetto alla sicurezza percepita nello svolgimento del proprio lavoro, gli operatori ritengono che tale aspetto sia migliorato non tanto per le condizioni in cui lavorano, rimaste abbastanza stabili (spazi isolati o con uscita difficoltosa, ambiente rumoroso e confuso, mancanza di privacy), ma perché si sentono più competenti di qualche anno fa nel gestire l'eventuale aggressività dell'utente. Indubbiamente, la formazione svolta a livello locale e regionale ha contribuito a consolidare la professione dell'operatore di sportello sociale, anche nell'affrontare le situazioni più critiche o stressanti della relazione con il cittadino. In un Comune è stato introdotto un pulsante che allarma in caso di bisogno la Polizia municipale, utilizzato rarissimamente ma con immediato effetto rassicurante per gli operatori.

Anche in questo territorio, come in altri contesti, la logistica rimane un argomento critico, sia per la questione della sicurezza percepita, sia per le conseguenze sulla qualità del servizio offerto. In alcuni Comuni lo sportello sociale è collocato in luoghi non ritenuti idonei dagli operatori ad assicurare un efficace colloquio con il cittadino. Inoltre, la sua collocazione contigua ad altri uffici impedisce la chiarezza di informazioni su orari e giornate di apertura al pubblico del servizio.

Gli ambienti in cui ha sede lo Sportello, inoltre, dovrebbero essere adeguatamente illuminati, possibilmente arredati in modo meno "freddo" e più accogliente, con piante e giochi per intrattenere i bambini nell'attesa, dotati di spazi per la compilazione dei documenti da parte del cittadino. Questi accorgimenti possono essere solo in parte risolti a cura degli operatori, richiedendo piuttosto scelte organizzative - gestionali ad altro livello.

Infine è stata discussa la questione della qualità del servizio offerto al cittadino dal punto di vista dell'accoglienza, della costruzione della relazione, dell'efficacia dell'orientamento e della gestione dei conflitti con i cittadini. La valutazione complessiva è positiva: tali aspetti si ritengono migliorati, anche grazie ai corsi di formazione già citati, che hanno sia reso gli operatori più consapevoli delle strategie da adottare, anche in caso di difficoltà (cittadini sfiduciati, aggressivi, casi complessi o emergenze) sia avuto l'effetto di omogeneizzare almeno in parte le prassi nel Distretto.

3.4 Distretto di Pianura Ovest

Nei cinque anni trascorsi dal primo percorso formativo sugli sportelli, il Distretto ha affrontato un profondo e complesso cambiamento organizzativo: a seguito di un percorso distrettuale e connesso 'studio di fattibilità' a cura dell'Ufficio di Piano, due Comuni su sei (Crevalcore e Sala Bolognese) hanno trasferito in Asp tutta la gestione del servizio sociale territoriale e quindi anche dello Sportello sociale. Il riordino istituzionale non risulta concluso, ma al momento è sospeso.

Inoltre, dal 2014-2015, sono stati assunti nuovi assistenti sociali, che si stanno inserendo nel nuovo contesto lavorativo.

Nella maggior parte dei Comuni rappresentati durante la formazione, l'operatore di Sportello è un assistente sociale del Servizio Sociale Territoriale. Gli assistenti sociali – ciascuno con le proprie competenze specifiche (in area non autosufficienza, famiglie-minori e povertà) – ricoprono a turno il ruolo di operatore di sportello. Già dal percorso formativo precedente, tale aspetto era stato evidenziato come un punto qualificante il sistema di welfare locale e, di conseguenza, anche l'assetto organizzativo che si sta definendo mantiene questa impostazione, anche se il modello non è del tutto uniforme nei Comuni.

Secondo gli operatori, alcuni punti critici evidenziati nel 2014-2015 sono ancora tali, mentre su altri si evidenzia un miglioramento.

In primo luogo gli operatori evidenziano che, in particolare nei Comuni più piccoli, talvolta i cittadini 'scavalcano' lo Sportello sociale, recandosi direttamente dagli Amministratori per esporre le proprie difficoltà. Il ricorso allo Sportello sociale non è ancora l'unica prassi adottata dai cittadini che si trovano in condizioni di bisogno o difficoltà.

In secondo luogo, la comunità professionale del Servizio sociale viene descritta come *in fieri*. Il passaggio delle funzioni all'ASP, pur creando alcune difficoltà iniziali negli operatori dei due Comuni che hanno conferito il SST, ha rafforzato l'identità dei servizi e consolidato l'autonomia funzionale dei tecnici. Inoltre, si sono rafforzate le modalità di condivisione e si sono creati momenti di confronto in équipe sui processi (in particolare proprio nell'ambito di Asp Seneca), prassi che in precedenza non era sempre prevista in tutti i Comuni.

Un altro punto emerso nel percorso del 2014-2015 era relativo allo "scarso coinvolgimento del servizio sociale territoriale ai tavoli di progettazione distrettuale". In questo caso si evidenzia un sostanziale miglioramento, con la partecipazione delle assistenti del servizio sociale al percorso partecipato nella 'nuova stagione' programmatica dei Piani di zona avviata nel 2018. D'altra parte si sottolinea che andrebbe rafforzata la partecipazione del Terzo settore ai processi di co-progettazione, in quanto migliorerebbe anche il collegamento tra i servizi sociali e le risorse della comunità. Quest'ultimo risulta essere un aspetto su cui intervenire in modo sistematico, perché al momento alcuni territori hanno agito in proprio, ad esempio sperimentando modalità di contatto e/o costruendo mappature da cui attingere. Queste attività hanno avuto risultati molto positivi, ma tale sforzo dovrebbe essere condiviso a livello distrettuale.

3.5 Distretto di San Lazzaro

Un primo punto che emergeva come problematico nel 2014-2015 era la scarsa consapevolezza da parte dei cittadini delle funzioni e dei compiti dello Sportello: tale aspetto risulta migliorato solo in parte, risultando ancora problematico nei Comuni in cui lo Sportello sociale condivide lo 'spazio' con altri servizi (URP, sportello scolastico, ufficio casa, e così via). Ciò può generare confusione nel cittadino e rendere più difficile identificare il servizio specifico di Sportello. In alcuni Comuni, soprattutto quelli di piccole dimensioni, la prossimità tra cittadini e istituzioni fa sì che alcuni si rechino ancora impropriamente dal Sindaco per presentare istanze quando invece dovrebbero andare allo Sportello.

Gli operatori segnalano che l'inserimento dati nel sistema informativo e il lavoro di back office richiede un ammontare di tempo non sempre disponibile nelle giornate lavorative. Anche in questo caso, la situazione appare problematica in particolare nei Comuni più piccoli, dotati di poco personale o di un solo operatore che deve gestire sia il contatto diretto e telefonico con il cittadino, sia la parte amministrativa e di inserimento dati. Nei contesti di maggiori dimensioni, invece, la maggiore disponibilità di personale ha consentito un miglioramento della situazione rispetto a cinque anni fa. È il caso, ad esempio, del Comune di San Lazzaro, dove i due operatori descrivono una organizzazione dei tempi e suddivisione di compiti ritenuti soddisfacenti.

Per quanto concerne il raccordo tra sportello sociale e assistenti sociali, gli operatori presenti alla formazione hanno raccontato situazioni e modalità di interazione diverse a seconda del Comune di riferimento. Rispetto al periodo precedente, si sono stabilite prassi ormai consolidate e la situazione è tendenzialmente positiva. Un interessante spunto di riflessione riguarda la collocazione fisica dello sportello e dell'ufficio degli assistenti sociali, che può agevolare o ostacolare questo raccordo in funzione della vicinanza tra uffici o della compresenza in un unico ufficio. Ad esempio, mentre a Pianoro la vicinanza tra l'ufficio dell'assistente sociale e lo sportello agevola le comunicazioni tra i due servizi, a Loiano la compresenza nello stesso ufficio dell'assistente sociale e dell'operatore di sportello complica, per il cittadino, la comprensione dei vari passaggi della presa in carico.

Inoltre, rispetto alla funzione di orientamento e raccordo con le risorse del territorio, gli operatori di sportello ritengono che la collaborazione con il terzo settore e con le organizzazioni locali sia sempre più importante per fornire risposte efficaci alle richieste dei cittadini. Tuttavia, non sempre vi è la possibilità di svolgere un'azione di raccordo in tal senso, per i seguenti motivi: diversi operatori svolgono solo da poco questo lavoro; non tutti risiedono nel territorio dello sportello (quindi non ne hanno conoscenza diretta); sono presenti differenti tipologie di formazione degli operatori (non sempre di ambito sociale), per cui non sono ancora state acquisite modalità e strumenti per svolgere questa funzione. La questione viene individuata come uno spunto su cui si è deciso di lavorare nell'ambito della formazione: la condivisione di prassi, esperienze e conoscenze tra gli operatori può essere un primo passaggio per il miglioramento di questa funzione.

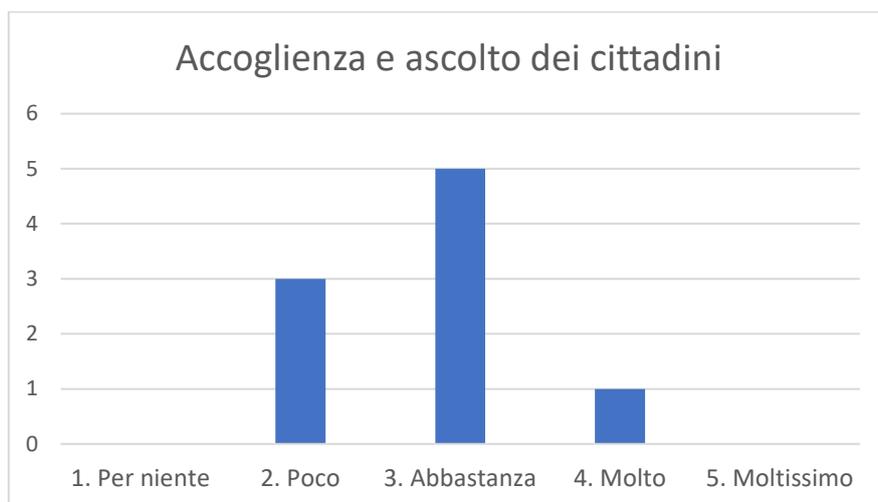
Un altro spunto di riflessione riguarda il raccordo tra gli operatori delle diverse sedi dello sportello. Gli operatori sono in contatto tra loro tramite un gruppo *WhatsApp* attraverso il quale scambiano informazioni su consulenze, metodologie e pratiche di lavoro in maniera informale. Tuttavia, emerge l'esigenza di un coordinamento istituzionale maggiormente strutturato per omogeneizzare le risposte dello sportello ai cittadini del Distretto.

La NGT ha consentito di far emergere altri due punti di particolare interesse relativi a:

- 1) accoglienza e ascolto dei cittadini;
- 2) benessere degli operatori.

Rispetto al primo, il grafico si presenta come di seguito (Fig. 4): la maggioranza relativa dei questionari riporta il punteggio "Abbastanza".

Fig. 4 Valutazione dimensione: "accoglienza e ascolto del cittadino"



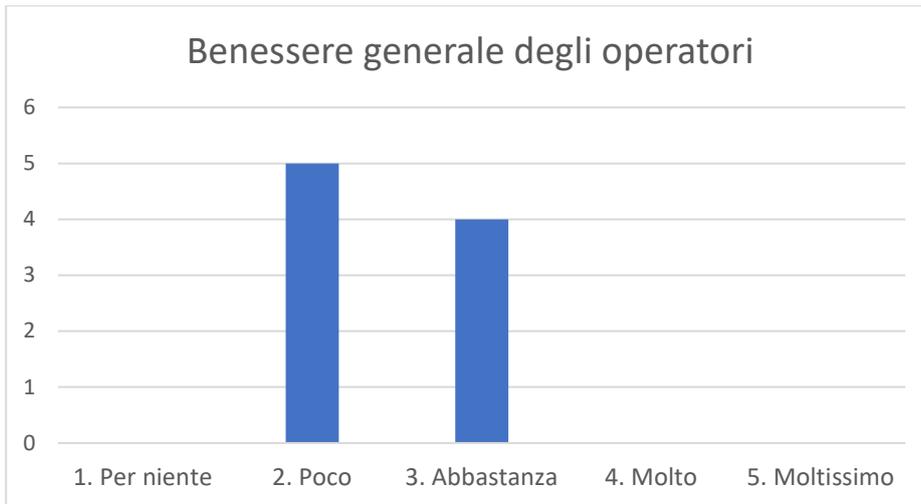
Le ragioni che sostengono una valutazione poco soddisfacente di questo aspetto da parte degli operatori riguardano:

- questioni logistiche che non garantiscono la possibilità di conversazione con il cittadino e rischiano di non tutelare la sua *privacy*;
- scarsità di tempo dedicabile all'ascolto, dovuto al numero di accessi e richieste elevato rispetto al numero di operatori e ai compiti assegnati come ad esempio quello di ricevere i cittadini allo sportello e allo stesso tempo di rispondere alle telefonate.

Inoltre, si sottolinea che, a volte, i cittadini anziani si rivolgono allo sportello anche per questioni che esulano dei compiti del servizio, ad esempio per via della solitudine.

Il secondo punto, relativo al benessere degli operatori, evidenzia giudizi critici: la maggioranza delle opinioni si è collocata tra il punteggio 2 (poco soddisfacente) e il punteggio 3 (abbastanza soddisfacente) (Fig. 5).

Fig. 5 Valutazione dimensione: “benessere degli operatori di sportello”



Le ragioni emerse rispetto a questa valutazione sono da ricercare in una molteplicità di condizioni, che si verificano in modo diversificato nelle diverse sedi dello sportello:

- scarsità del tempo a disposizione per svolgere al meglio il lavoro;
- «grande fatica» nel gestire situazioni talvolta molto complesse e umanamente compromesse, anche dal punto di vista emotivo;
- situazione di precarietà di alcuni operatori, che influisce negativamente sul loro stato d'animo.

Il benessere degli operatori costituisce una dimensione fondamentale per il lavoro sociale e può produrre ricadute sulla qualità del servizio. Si tratta dunque di un aspetto di cui sollecitare possibilmente l'attenzione in un futuro prossimo.

4. Le specificità trattate per singolo Distretto

Nel presente capitolo si riportano i contenuti specifici trattati nei singoli Distretti durante il percorso formativo-laboratoriale.

Nel Distretto dell'Appennino Bolognese sono stati presentati in plenaria due regolamenti approvati dall'Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese nel corso del 2016 (cfr. par. 1): uno sui contributi economici per il sostegno a persone e famiglie in situazione di bisogno e uno per la concessione di contributi economici per il saldo di rette di ricovero nei servizi residenziali.

Nel Distretto di Pianura Est si è approfondita la conoscenza e l'implementazione del Regolamento sui contributi economici e delle rispettive linee guida, attraverso una presentazione in plenaria dello strumento a cura delle responsabili del servizio sociale, rispettivamente dell'Unione Reno Galliera e del Comune di Castenaso, attraverso un lavoro in sottogruppo su aspetti tecnici di applicazione dello stesso strumento (cfr. par. 2).

Nel Distretto di San Lazzaro, infine, si è approfondito il lavoro di comunità quale metodo e strumento del lavoro sociale e dello sportello per conoscere meglio le risorse del proprio territorio e quindi rafforzare la funzione di informazione e orientamento al cittadino.

4.1 Distretto dell'Appennino e regolamenti: analisi e proposte dallo Sportello sociale

I due Regolamenti approfonditi durante il percorso formativo sono stati il *“Regolamento per il sostegno economico a persone e famiglie in situazione di bisogno”* (da ora in poi regolamento contributi economici) e il *“Regolamento per la concessione di contributi economici per il saldo di rette di ricovero nei servizi residenziali”* (da ora in poi regolamento rette). In entrambi i casi, l'esigenza degli operatori di sportello è di poter acquisire gli elementi conoscitivi essenziali sui due strumenti; per rispondere a tale esigenza formativa è stata effettuata una presentazione dei due regolamenti (a cura della Responsabile Area Famiglia, Minori e Vulnerabilità) e a seguire si è svolto un confronto tra i partecipanti sugli aspetti più critici dell'applicazione dei regolamenti e su alcune proposte migliorative.

Di seguito si sintetizzano gli elementi principali caratterizzanti i due regolamenti, alcuni aspetti problematici e qualche proposta sulla quale si sta riflettendo a livello distrettuale.

4.1.1. Il regolamento sui contributi economici: aspetti da conoscere e riflessioni sul processo di attuazione

Il regolamento contributi economici è stato approvato con deliberazione del Consiglio dell'Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese n. 26/2016. Gli elementi essenziali di tale strumento sono i seguenti:

Destinatari - Persone in disagio socio-economico per le quali si rendono necessari interventi di tutela (tutore, curatore, amministratore di sostegno); Nuclei familiari in disagio economico con figli minori per i quali sono attivati progetti personalizzati; Anziani soli o coppie di anziani soli in disagio socio-economico di età superiore ai 65 anni; Persone adulte in disagio socio-economico, senza riferimenti parentali validi, prive di capacità lavorativa o in condizioni di temporanea incapacità lavorativa attestata dai servizi socio-sanitari.

Requisiti per l'accesso - Residenza nei Comuni del Distretto dell'Appennino Bolognese; Per i cittadini stranieri non appartenenti all'Unione Europea il possesso di un titolo di soggiorno in corso di validità; Isee inferiore alla soglia di accesso di € 6.524,57 (importo annuo pensione minima erogata dall'Inps); Sottoscrizione contratto assistenziale individualizzato. Nel caso di persona non residente in particolare e indifferibile stato di bisogno, emarginazione o indigenza è possibile derogare per il superamento della condizione di emergenza.

Motivi di esclusione - Isee superiore alla soglia; Titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso o abitazione su beni immobili ubicati nella Regione Emilia Romagna con esclusione della casa in cui risiede il nucleo; Mancata ottemperanza del contratto assistenziale individualizzato; Manifesta incongruenza fra quanto dichiarato ed il tenore di vita del richiedente; Utilizzo improprio dei contributi economici ricevuti; Disponibilità di patrimonio mobiliare superiore a € 3.000,00 (giacenza media conto corrente).

Tipo di prestazioni - Contributo economico erogato direttamente a favore del beneficiario; contributo economico erogato direttamente ai soggetti creditori (utenze, locazione, ecc.); erogazione di buoni spesa presso i negozi convenzionati con intensità differenti in relazione alla numerosità del nucleo (es. per un nucleo 1/2 persone viene previsto un buono mensile, per un nucleo di 3/4 persone due buoni, per un nucleo di 5/6 persone tre buoni). Ogni buono ha il valore di 25 euro.

Contributi specifici - **Contributo avvio locazione:** a favore di nuclei sottoposti a sfratto esecutivo convalidato dall'autorità giudiziaria o mancanza di abitazione con ospitalità a carico dei Servizi Sociali. Erogabile anche in unica soluzione per un importo massimo di € 1.500,00. **Contributo per spese eccezionali:** quando ricorrono situazioni impreviste ed eccezionali (spese mediche non coperte dal SSN, calamità naturali, incidenti fortuiti, igienizzazione alloggi, prevenzione sfratti) che compromettono gravemente l'equilibrio socio-economico del nucleo familiare. **Money tutoring emergenza abitativa:** azione di contrasto alla vulnerabilità a favore di nuclei in difficoltà per i quali si prevede un sostegno temporaneo, a fondo perduto, al fine di prevenire situazioni di povertà. Requisiti: difficoltà economica che condiziona il regolare pagamento del canone di locazione o della rata del mutuo, situazione di morosità nel pagamento del canone di locazione o della rata del mutuo, provvedimento di sfratto per morosità o di pignoramento, essere in arretrato nel pagamento delle bollette delle varie utenze. **Rimpatrio salme di cittadini stranieri:** in ottemperanza dell'art.5, comma 1, lettera e) della L.R. 24 marzo 2004 n.5 è compito dei Comuni il concorso alle spese sostenute per il rimpatrio di cittadini stranieri immigrati deceduti, le cui famiglie versino in stato di bisogno, con Isee non superiore alla soglia di accesso. La domanda va presentata allo Sportello sociale del Comune di Residenza che fornirà assistenza alla compilazione, avendo cura che la domanda sia corredata da: certificato di morte della persona immigrata; documentazione che attesta il grado di parentela e giustifica il titolo alla riscossione del contributo; fattura relativa alle spese preventivate o sostenute per traslazione della salma; dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà attestante che le medesime spese non sono state sostenute da altra istituzione o ente pubblico. L'importo del contributo è previsto in misura minima del 50% dell'importo complessivo documentato.

Iter per la richiesta del contributo - L'iter del contributo prevede un **primo passaggio presso lo Sportello sociale**, che accoglie la richiesta di bisogno del cittadino dopo avere fatto una prima verifica dei requisiti per l'accesso e fissa un appuntamento con l'assistente sociale responsabile del caso. A seguire, l'assistente sociale verifica in modo approfondito i requisiti per l'accesso, elabora il piano assistenziale individualizzato condiviso con il richiedente, propone l'intervento economico motivandone l'entità e la periodicità. Infine, l'Area Famiglia, Minori e Vulnerabilità approva gli atti amministrativi per la liquidazione del contributo e li trasmette all'Ufficio Ragioneria.

Elementi di riflessione emersi nel dibattito - Per tutti gli operatori di sportello la presenza di un unico regolamento che definisce criteri oggettivi per l'erogazione dei contributi economici rappresenta un elemento molto positivo che ha chiarito i processi e ha reso più chiara e trasparente la comunicazione verso il cittadino anche se, come si vedrà di seguito, persistono alcuni aspetti critici, ben presenti ai responsabili dei servizi.

Infatti, nei processi decisionali di erogazione dei vari tipi di contributi, persistono disomogeneità che derivano da scelte organizzative e gestionali diverse del budget assegnato. In particolare, alcune tipologie di contributi sono in capo ai Comuni, altre invece sono gestite a livello distrettuale; nel caso dell'area minori, dopo il ritiro delle deleghe all'Azienda Usl, i Comuni hanno optato per la costituzione di un budget distrettuale gestito dall'Unione, che eroga il contributo sulla base della valutazione del servizio sociale. Differentemente, per l'area adulti e per l'area anziani, non esiste un budget distrettuale: ciò significa che, ogni volta, l'eventuale erogazione va discussa con il Comune di riferimento. Ad oggi, la prassi del budget distrettuale gestito dall'Unione risulta la modalità più snella e capace di rispondere più celermente alle necessità del cittadino.

Tra i contributi economici, le maggiori criticità riguardano i *criteri di erogazione dei buoni spesa*. Sull'utilizzo di questo strumento si rivelano ancora livelli elevati di discrezionalità da parte dei singoli Comuni: vi sono Comuni che non li utilizzano, altri che li terminano anche prima della fine dell'anno, altri ancora in cui l'erogazione avviene prevalentemente sulla base di una decisione politica. Tale discrezionalità nell'utilizzo dello strumento rende più difficoltoso sia programmare annualmente le risorse necessarie a livello distrettuale da parte dell'Unione (data la disomogeneità di comportamenti tra Comuni), sia governare nel corso dell'anno l'utilizzo del buono spesa (data la gestione differente tra Comuni).

Queste disomogeneità possono avere ricadute sugli operatori di Sportello sociale a cui è assegnato il compito di consegnare i buoni spesa al cittadino che ne ha avuto accesso. Secondo gli operatori di sportello occorre proseguire il lavoro per ridurre la discrezionalità nell'utilizzo del regolamento da parte dei singoli Comuni e per rafforzare l'omogeneità dei processi decisionali sull'erogazione del buono; infine, una maggiore chiarezza potrà anche modificare il comportamento di alcuni cittadini che si presentano ripetutamente allo Sportello sociale per chiedere l'erogazione dei buoni spesa.

Nel dibattito è inoltre emersa la questione del *rapporto tra contributi economici e, più complessivamente, misure di lotta alla povertà* a livello nazionale e regionale. I tradizionali contributi economici, regolamentati a livello distrettuale, sono stati via via affiancati, dal 2017-18, da altre misure di lotta alla povertà di livello nazionale e regionale (Reddito di Inclusione, Reddito di Solidarietà, più di recente il Reddito di Cittadinanza, misure regionali per favorire l'inserimento dei soggetti fragili previste dalla legge regionale 14/2015). Si tratta di misure che hanno ridefinito gli interventi di lotta alla povertà, e che hanno rafforzato l'azione pubblica per il suo contrasto, sia attraverso il sostegno economico sia attraverso la progettazione di interventi di supporto alla persona e alla famiglia. L'implementazione delle misure nazionali e regionali ha spinto il Distretto a ridurre via via negli ultimi anni il budget destinato ai buoni spesa, passando dai 46mila euro del 2015 ai circa 18mila annuali del 2019.

In considerazione dell'aumento delle risorse nazionali finalizzate al contrasto della povertà, occorrerebbe finalizzare al meglio la gestione del budget distrettuale dei contributi ad integrazione

del reddito (che, negli ultimi anni, è rimasto costante, assestandosi sui 100.000 €); ad esempio, si potrebbe erogare un contributo economico alle persone che non riescono ad accedere al reddito di cittadinanza (o alle opportunità della legge regionale 14/2015), oppure che hanno urgenza temporanee o, ancora, che accedono al reddito di cittadinanza o ad un tirocinio formativo ma che devono essere supportate nell'attesa dell'erogazione del contributo.

4.1.2. Il Regolamento per le rette dei servizi residenziali: aspetti da conoscere e la funzione di filtro dello Sportello sociale

Il Regolamento distrettuale per la concessione di contributi economici per il saldo di rette di ricovero nei servizi residenziali è stato approvato con deliberazione del Consiglio dell'Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese n. 18/2016. Gli elementi essenziali di tale strumento sono i seguenti.

Finalità – Il Regolamento disciplina i criteri di erogazione di una specifica tipologia di prestazione sociale agevolata erogata dai Comuni del Distretto dell'Appennino Bolognese. Il Comune, titolare delle funzioni amministrative afferenti i servizi sociali del proprio territorio, promuove e realizza azioni volte allo sviluppo, al benessere e al sostegno dei progetti di vita dei singoli, delle famiglie e della comunità. L'Istituzione Servizi Sociali, Educativi e Culturali dell'Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese, alla quale i singoli Comuni hanno trasferito la funzione in ambito sociale, promuove e realizza gli interventi in ambito sociale e socio-sanitario uniformandosi ai seguenti principi: rispetto della dignità della persona e garanzia di riservatezza; rispetto della famiglia e del suo ruolo; prevenzione e rimozione delle situazioni di bisogno e di disagio sociale di natura personale, familiare e collettiva; superamento di qualsiasi forma di emarginazione e disadattamento sociale; rispondenza degli interventi al bisogno ed alle esigenze effettive del cittadino uniformandosi ai principi di universalità, equità e imparzialità.

Accesso ai servizi residenziali - L'Assistente sociale, prima dell'ingresso in struttura, accreditata e/o autorizzata al funzionamento, coinvolge i familiari nel progetto assistenziale e li informa dell'obbligo di contribuire al costo del servizio, invitandoli alla sottoscrizione al pagamento della retta presso la struttura in cui viene inserito il familiare. Qualora il cittadino sia sprovvisto di rete familiare sarà l'Assistente Sociale a gestire l'inserimento senza sottoscrivere alcun accollo di spesa. Contestualmente l'Assistente Sociale avvia il percorso per la nomina di un Amministratore di Sostegno al fine di tutelare e amministrare i beni dell'anziano. Il cittadino ammesso in una struttura è tenuto a pagare una retta mensile utilizzando a tal fine i proventi economici in godimento e/o il proprio patrimonio sia mobiliare che immobiliare.

Requisiti per ottenere l'integrazione - Residenza nei Comuni del Distretto dell'Appennino Bolognese di cittadini che versino in stato di bisogno; Isee per prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria erogate in ambito residenziale a ciclo continuativo (art.6 D.P.C.M.159/2013), integrato di una componente aggiuntiva per ciascun figlio del beneficiario non incluso nel nucleo familiare. Non si procede all'erogazione del contributo per i richiedenti che siano titolari di patrimonio immobiliare oltre la casa di abitazione o che abbiano venduto immobili o effettuato donazioni effettuate nell'ultimo triennio.

L'iter per fruire del contributo prevede i seguenti passaggi: lo **Sportello sociale** accoglie la richiesta di bisogno del cittadino in disagio socio-economico e fissa un appuntamento con l'Assistente Sociale Responsabile del Caso; l'**Assistente Sociale** verifica i requisiti di accesso alle prestazioni e ai servizi anche attraverso l'esame della documentazione che deve essere allegata alla domanda, inoltre la richiesta di contribuzione all'Area Famiglia, Minori e Vulnerabilità. Infine, l'**Area Famiglia, Minori e Vulnerabilità** sulla base della documentazione fornita calcola l'entità dell'integrazione e provvede a darne comunicazione al Comune di residenza che può procedere in due differenti modi: provvedere direttamente al pagamento dell'integrazione; delegare all'Istituzione Servizi Sociali, Educativi e Culturali dell'Unione tutti gli atti amministrativi trasferendo contestualmente il budget necessario.

Tipo di integrazione alla retta - Intervento economico a favore di anziani PRIVI di rete familiare o con valore Isee inferiore a € 1,00: ospitati in strutture residenziali con posti convenzionati o presso strutture autorizzate al funzionamento solo per il tempo strettamente necessario a che si liberi il posto convenzionato in una struttura accreditata. L'intervento economico integrato coprirà totalmente la retta non coperta dall'anziano ed è versato direttamente alla struttura che lo ospita. **Intervento economico a favore di anziani CON rete familiare:** per gli assistiti facenti parte di nuclei con valore Isee compreso tra € 1,00 ed € 14.000,00 (soglia minima e massima approvate con deliberazione CDA n.24/2016) i familiari possono richiedere l'erogazione di un contributo economico al Comune di residenza.

Calcolo dell'integrazione - L'entità del contributo erogato dal Comune a favore di anziani con rete familiare, viene determinata con criterio proporzionale tra la quota residua da saldare sulla retta (dopo che l'anziano ha provveduto con tutti i suoi redditi e patrimoni disponibili al saldo della retta di ricovero) e la soglia massima, in relazione all'Isee del nucleo familiare secondo la seguente formula: Contributo comunale = Residuo retta – (Residuo retta*Isee nucleo/Soglia massima Isee). I parenti/figli dovranno sottoscrivere ugualmente il contratto con la struttura, impegnandosi a corrispondere al soggetto gestore la quota definita a loro carico. Qualora il parente/figlio si rifiuti di sottoscrivere l'impegno economico e/o non lo mantenga, verrà richiesta la nomina dell'Amministratore di sostegno.

Elementi di riflessione emersi nel dibattito - Nel dibattito si è evidenziata la rilevante funzione di 'filtro' svolta dallo Sportello sociale: infatti, tra le informazioni generali del primo accesso, l'operatore di sportello tende a non fornire al familiare quella relativa alla possibilità che la retta sia coperta in parte o completamente dall'Ente locale. Si tratta di un orientamento comune alla maggioranza degli Sportelli sociali, motivato dall'idea di voler incentivare l'attivazione e la responsabilizzazione del cittadino, contrastando eventuali tendenze all'assistenzialismo. Questa visione di un cittadino 'da educare', che manifesta un rapporto con i servizi prevalentemente di tipo assistenziale, è emersa più volte nel confronto sull'implementazione dei due regolamenti.

4.2 Distretto di Pianura Est: l'applicazione del Regolamento per l'assegnazione dei contributi economici e linee operative per migliorare le prassi tra operatori di sportello e assistenti sociali

Nel Distretto Pianura Est il tema dell'applicazione del regolamento dei contributi economici è stato trattato in due diversi incontri, uno svolto con gli operatori dell'Unione Reno Galliera e uno con gli operatori dell'ambito ottimale Terre di Pianura. In entrambi i territori la formazione è stata l'occasione per approfondire alcuni aspetti dei documenti, per condividere dubbi e potenzialità dello strumento, per verificare, nel caso di chi già applica il Regolamento, i primi esiti della sua applicazione.

Si tratta di un Regolamento (e delle relative linee operative) frutto di un percorso condiviso fra Responsabili ed operatori di area sociale dei due ambiti, innovativo e dalle molteplici potenzialità. Le linee guida per l'applicazione sono state inoltre presentate come ulteriore elemento innovativo in quanto hanno l'obiettivo di rendere più fluido, chiaro e praticabile il regolamento stesso (elencando ed affrontando le procedure pratico-operative). Pur essendo stato approvato a livello distrettuale, il regolamento deve essere assunto (e quindi implementato) dagli enti locali di riferimento: data la diversa governance dei due ambiti – come noto – il servizio sociale unificato dell'Unione Reno Galliera lo ha già iniziato ad applicare; non risulta così per tutti i Comuni dell'ambito ottimale Terre di Pianura, dove ci si sta attrezzando per la sua applicazione (ad esempio, in alcuni Comuni sono stati fatti incontri interni per studiare il regolamento e capire in

buona sostanza quali saranno i cambiamenti più significativi). L'occasione della formazione laboratoriale è stata pertanto considerata dalle responsabili di servizio una buona opportunità per diffonderne ulteriormente all'intera comunità professionale gli elementi salienti e raccogliere prime opinioni sulla sua applicazione. Nel box di seguito si presenta una sintesi degli elementi salienti del Regolamento e delle Linee operative tratte dalle slide presentate dalla Responsabile di Servizio.

Si specifica che il Regolamento distrettuale per l'accesso, la valutazione e l'erogazione di interventi economici di assistenza sociale è stato approvato nei Consigli dell'Unione Reno Galliera e dei Comuni dell'ambito ottimale Terre di Pianura.

Finalità – Il regolamento disciplina i criteri di erogazione delle prestazioni socio-assistenziali delle Unioni di Comuni del Distretto di Pianura Est. Le Unioni sono titolari delle funzioni amministrative afferenti ai servizi sociali nell'ambito del proprio territorio, garantiscono la realizzazione del sistema integrato, finalizzato a promuovere un insieme di diritti, garanzie e opportunità, volte allo sviluppo, al benessere e al sostegno dei progetti di vita dei singoli, delle famiglie e della comunità, nel rispetto delle finalità e dei principi della legge.

Destinatari- Cittadini residenti nell'ambito dei Comuni del Distretto Pianura Est, che versino in stato di bisogno e quindi risultino esposti a rischio di marginalità sociale. Cittadini non residenti che versino in stato di bisogno urgente e indifferibile nei limiti di intervento, quali, ad esempio: biglietto per un servizio di trasporto pubblico fino al Comune di residenza ovvero, nel caso di cittadino con residenza non sul territorio nazionale, fino alla sede più vicina del Consolato/Ambasciata di riferimento; un eventuale pasto e/o un pernottamento presso una struttura ricettiva individuata dal Servizio;

Tipologia di interventi- gli interventi di assistenza economica si distinguono nelle seguenti categorie:
-*contributi ordinari/continuativi*: sono utilizzati per affrontare situazioni di bisogno e sono erogati sotto forma di contributo periodico, rinnovabili previa verifica della sussistenza degli obiettivi previsti nel contratto sociale e dei requisiti d'accesso; -*contributi straordinari/una tantum*: sono utilizzabili per aiutare la persona ad affrontare una specifica situazione di disagio, rappresentata da un imprevisto di qualunque natura (es. emergenza abitativa, spesa funeraria, rilevanti arretrati di utenze, eventuali spese sanitarie) e sono erogati di norma in un'unica soluzione, anche attraverso l'erogazione di buoni spesa; -*contributi per integrazioni rette per strutture residenziali e semiresidenziali per anziani*: sociali e socio sanitari; -*agevolazioni tariffarie*; -*concessione di beni materiali*: ad esempio pannolini, latte, pasti, alimenti, eventualmente distribuiti anche attraverso il terzo settore con progetti condivisi;

Accesso agli interventi- I cittadini con disagio socio-economico possono rivolgersi allo Sportello Sociale del territorio dell'Unione in cui risiedono per la segnalazione del bisogno dove riceveranno le informazioni necessarie e verrà fissato l'appuntamento con l'Assistente Sociale/ Responsabile del caso. Allo Sportello sociale sarà verificata la disponibilità dell'ISEE e saranno raccolte le informazioni per l'Assistente Sociale da riportare nel campo note dell'agenda informatizzata.

Istruttoria- L'Assistente Sociale allo scopo di formulare la proposta di Progetto Personalizzato e dell'eventuale proposta di contributo o vantaggio economico integrato, verifica tutti gli elementi necessari e la documentazione acquisita, al fine di disporre di un quadro preciso e complessivo delle condizioni socio-economiche e sanitarie del richiedente e del suo nucleo familiare. Ogni Assistente Sociale concorre nella decisione di avallare o meno la richiesta di contributo portata in coordinamento dal collega.

Strumenti e Iter- Richiesta di contributo economico da parte del cittadino, da protocollare (AA SS/operatore sportello): -richiesta di concessione di contributo economico redatta dall'Assistente Sociale/RC e discussione approvazione in coordinamento SST, agli atti del servizio (AA SS, RESPONSABILE AREA); -quota in bilancio NC; -implementazione di Sociali.net

Valutazione della situazione economica- La valutazione della situazione economica del richiedente si calcola prendendo come base di riferimento il valore ISEE del nucleo familiare, in corso di validità priva di difformità e/o annotazioni. Se al momento della presentazione di istanza di contributo l'ISEE dovesse riportare difformità e/o annotazioni, queste vanno sanate prima della determinazione del contributo. Il valore ISEE non deve essere superiore alle soglie definite per ogni tipologia di intervento.

Priorità ed esclusioni- Sono valutate con priorità le seguenti situazioni: *-nuclei con minori*, minori disabili o persone con situazione di grave non autosufficienza; *-nuclei che hanno progettualità in atto* che richiedano continuità di intervento; *-nuclei per i quali è possibile ipotizzare una specifica progettualità*, direttamente legata alla soluzione della situazione di difficoltà e volta all'autonomia della persona; *-nuclei con situazione di effettiva e irreversibile assenza di capacità lavorativa* o autonomia reddituale, determinata da gravi patologie sanitarie, grave disagio sociale e/o manifesta incapacità di provvedere a se stessi; Sono esclusi dall'erogazione dei contributi economici disciplinati dalle presenti linee operative i richiedenti: -che risultino proprietari o titolari (compresi i componenti del nucleo) di diritti di godimento su beni immobili, oltre all'abitazione principale, a meno che tali immobili per le proprie caratteristiche non siano produttivi di reddito (es. fabbricati collabenti, inagibili, ruderi, edifici rurali accessori, ecc.); -possessori di un patrimonio mobiliare che consenta di affrontare in autonomia la spesa relativa al contributo richiesto, salvo valutazioni diverse contenute nel Progetto Personalizzato/contratto; -che abbiano in precedenza utilizzato il contributo per finalità diverse da quelle concordate con il Servizio Sociale Territoriale; -per mancata collaborazione nell'attuazione della proposta progettuale di intervento e/o inosservanza degli impegni presi; -per mancata presentazione della documentazione richiesta necessaria alla valutazione.

Soglie di accesso -per i contributi ordinari/continuativi e straordinari/ una tantum la di soglia di accesso ISEE è pari a € 7.000,00; -per la definizione di contributi per integrazioni di rette strutture semiresidenziali per anziani e adulti e residenziali per adulti la soglia di accesso ISEE è pari a € 7.000,00. -per la concessione di beni materiali la soglia di accesso ISEE è pari a € 7.000,00.

Requisiti per ottenere l'integrazione - La quota della retta per la struttura residenziale prevista a carico dell'utente, è determinata: -dal sistema regionale di accreditamento dei servizi sociosanitari; -dal gestore, anche sulla base di eventuali convenzioni con i Comuni, nel caso di servizi non accreditati per anziani. L'utente provvede regolarmente al versamento diretto alla struttura del proprio reddito disponibile (pensioni, indennità, patrimonio mobiliare, ecc.) per il concorso al pagamento della retta, fatto salvo il mantenimento a favore dello stesso di una quota mensile per spese personali (così detta regalia) pari al 15% del trattamento minimo INPS (€ 76,11 per 12 mensilità, per il 2018).

Per gli utenti soli in vita e per quelli facenti parte di nuclei, come definiti all'articolo 6 del DPCM 159/2013:

-con redditi e patrimoni mobiliari non sufficienti alla copertura della retta di ricovero **con valore ISEE inferiore a € 4.500,00**, l'ultimo Comune di residenza prima dell'inserimento in struttura contribuisce alla copertura del residuo della retta;

-con redditi e patrimoni mobiliari sufficienti alla copertura della retta di ricovero **con valore ISEE superiore a € 12.500,00**, l'ultimo Comune di residenza prima dell'inserimento in struttura non interviene economicamente con alcun contributo;

-con valore ISEE compreso tra € 4.500,00 e € 12.500,00, la misura del contributo viene determinata secondo la seguente formula;

-**contributo comunale/Unione** = residuo retta- (residuo retta x ISEE socio-sanitaria residenziale del nucleo/soglia massima ISEE)

Elementi di riflessione emersi nel dibattito. Gli operatori dei due ambiti hanno espresso un giudizio positivo su questi nuovi documenti che, una volta sperimentanti in maniera diffusa, con buona probabilità da un lato consentiranno di chiarire le prassi operative, dall'altro contribuiranno a dare una risposta univoca ed equa ai cittadini che necessitano di contributi economici.

L'esplicitazione dei requisiti di accesso, delle procedure dell'istruttoria, delle priorità e delle esclusioni consentirà a tutti gli operatori (sia di sportello che di servizio sociale professionale) di

avere chiarezza operativa e, di conseguenza, di essere anche chiari con il cittadino per orientarlo ad avervi accesso.

In particolare, per gli operatori di sportello, dovrebbe essere facilitata la funzione di filtro proprio perché i documenti rendono chiari tutti i passaggi dell'iter che il cittadino deve fare. Anche gli Assistenti sociali, nella valutazione tecnica per l'accesso alla misura, dovrebbero ridurre la discrezionalità delle scelte di assegnazione.

Nel momento in cui si applicheranno le linee operative del regolamento, sarà necessario produrre una documentazione formale che giustifichi l'erogazione del contributo. Pertanto, da un lato l'intera procedura risulterà più complessa, ma dall'altro saranno più 'trasparenti' le ragioni dell'assegnazione stessa, con evidenti ricadute in termini di equità. Infatti, prima dell'applicazione del regolamento, gli assistenti sociali avevano la possibilità di decidere se erogare un contributo economico al di là della presentazione formale delle certificazioni.

Ovviamente, la 'bontà' di un regolamento che si pone gli obiettivi sopra descritti è data anche dal fatto che la sua definizione è stata condivisa dalle assistenti sociali all'interno di un percorso di co-progettazione. È noto infatti quanto, proprio sull'erogazione dei contributi economici a livello di singolo Comune, fossero evidenti le differenze di procedure, entità, requisiti di accesso, frutto di una scelta spesso fatta a livello 'quasi individuale'.

Dal confronto in aula – per i Comuni che già applicano il regolamento – è emerso come sarebbe importante poter rispondere alle domande pressanti dei cittadini sull'esito dell'istruttoria per beneficiare del contributo: è stato ribadito che si tratta di una informazione al momento non standardizzabile e che tali tempi non sono conosciuti preventivamente (per una serie di ragioni articolate che riguardano la complessiva macchina burocratico-amministrativa dell'Ente locale): in ogni caso, il regolamento aiuta 'a fissare dei paletti comuni'.

Nel confronto in ambito ottimale Terre di Pianura - per i Comuni che hanno già applicato il regolamento - ci si è soffermati sui cambiamenti che comporterà la sua applicazione sui nuovi casi: non sarà un passaggio scontato quello di dover spiegare al cittadino le nuove modalità per l'accesso ai contributi. In altre parole, l'applicazione del regolamento richiede un cambiamento anche nell'approccio degli stessi cittadini, che dovranno comprendere le nuove regole di erogazione dei contributi, non più a discrezione dei singoli assistenti sociali.

4.3 Distretto di San Lazzaro: il lavoro di comunità per lo Sportello sociale

Il gruppo di operatori coinvolti nel percorso per il Distretto di San Lazzaro ha individuato quale pista di lavoro di proprio interesse quella del lavoro di comunità, inteso come *contributo che lo Sportello può dare per valorizzare le risorse del territorio in risposta alla domanda di intervento e supporto richiesta dai cittadini*.

È stato ritenuto importante approfondire questa metodica che è propria dell'assistente sociale ma che, necessariamente, vede coinvolti più professionisti all'interno di un Ente locale, tra cui gli operatori di sportello. Una riflessione su questi temi è parsa anche utile ai nuovi assunti che, in alcuni casi, hanno un background formativo diversificato dal 'mondo sociale' in senso stretto (ad es. psicologico, amministrativo, ecc.). Inoltre, non pochi operatori risiedono in Comuni diversi dal luogo di lavoro e pertanto non hanno una conoscenza approfondita della comunità locale.

Da qui l'esigenza di condividere le informazioni sulle risorse disponibili nel contesto locale e approfondire una delle funzioni attribuite dalla normativa regionale allo sportello, ossia di acquisire e diffondere elementi conoscitivi del territorio per promuoverne e/o attivarne le risorse (in raccordo ovviamente con le altre professionalità del Servizio Sociale Territoriale e con il terzo settore). Si tratta di una funzione solitamente ancora poco 'praticata' tra gli Sportelli sociali dei Comuni della Città Metropolitana, quindi l'interesse espresso per il tema del lavoro sociale di comunità da parte degli operatori di sportello di San Lazzaro è ancora più apprezzabile.

Di seguito si dà conto di quanto emerso nei due incontri svolti.

Le declinazioni operative del lavoro sociale di comunità - Agli operatori è stato inizialmente chiesto di raccontare una propria esperienza di lavoro di comunità svolta come operatori presso lo sportello, il servizio sociale oppure anche in altri contesti. Ciò con l'obiettivo di far emergere una visione e un significato operativo del lavoro di comunità. Gli aspetti emersi dalle esperienze raccontate dal gruppo in relazione al lavoro di comunità sono i seguenti:

- *Il lavoro di comunità consiste...* nella messa a sistema di un mix diversificato di risorse pubbliche, private e di terzo settore, ma anche informali, che talvolta sopperiscono alla carenza di risorse degli enti locali. Tuttavia, il lavoro di comunità prevede sempre una responsabilità istituzionale dunque non consiste nella pura delega dell'intervento a soggetti Terzi.
- *Il modo di leggere il territorio valorizza* idee, visioni, relazioni, creatività, risorse e spazi della comunità; implica spesso una visione del cittadino come portatore di risorse e non solo di bisogni e richieste. Infatti, la disponibilità e/o le capacità dei singoli cittadini possono diventare risorse per altri cittadini e per la loro comunità.
- *Si utilizza il lavoro di comunità per...* costruire un intervento in casi complessi che richiedono interventi emergenziali ed è pertanto finalizzato alla 'riparazione' oltre che alla promozione del benessere dei cittadini della comunità intera. Può richiedere di andare oltre le prassi usuali e i ruoli consueti del servizio, dunque implicare dei rischi per l'operatore che se ne fa promotore.

In relazione all'ultimo aspetto descritto, cioè il lavoro di comunità sui 'casi complessi' si è anche riflettuto sui potenziali rischi che esso può implicare, dal punto di vista degli operatori: l'assistente sociale e/o l'operatore di sportello che si fanno promotori di interventi di comunità valorizzando risorse territoriali informali e talvolta bypassando i percorsi 'prestazionali' di presa in carico, si assumono una responsabilità, laddove soprattutto la soluzione proposta non sortisce gli esiti sperati. Offrire delle opportunità che vanno oltre le prassi consuete del servizio può stimolare la domanda e creare un problema di sovraccarico di richieste non soddisfabili.

Per queste ragioni, ma anche per rendere più efficace e sistematico l'intervento di comunità, si sono condivise alcune condizioni che dovrebbero essere create o migliorate (anche) per l'operatore di sportello:

- ✓ presenza di un chiaro mandato istituzionale sulla possibilità per gli operatori di attivarsi nella logica del lavoro di comunità;
- ✓ disponibilità di un tempo-lavoro adeguato alla realizzazione del colloquio in modo da poter comprendere bene le situazioni dei cittadini, quali risorse attivare e con quali modalità;

- ✓ costruire nel tempo una buona conoscenza del territorio e delle sue risorse, di come ci si può/deve relazionare (es. quali sono le condizioni di accesso ai servizi offerti da una associazione), tali risorse siano effettivamente disponibili ad attivarsi (es. presenza di convenzioni con il Comune).

In un secondo momento, a partire dal confronto su due casi concreti, gli operatori hanno approfondito fattori favorenti e sfavorenti l'attivazione di risorse locali. Al termine del confronto il prodotto del lavoro dei due gruppi è dunque uno schema per la raccolta di informazioni utili in una mappatura:

- ✓ Organizzazioni del territorio, pubbliche, private, e del TS/Persone disponibili ad aiutare, sia utenti che cittadini attivi
- ✓ Bacino territoriale in cui l'organizzazione o la persona agiscono (Comune, Distretto o altra dimensione di riferimento)
- ✓ Tipologia d'utenza che può essere indirizzata a queste organizzazioni/persone
- ✓ Servizio offerto da queste organizzazioni/persone
- ✓ Modalità di accesso e filtri (presenza di convenzioni, modalità di invio, necessità di passare per l'assistente sociale o meno, ecc.)
- ✓ Contatti (sito, mail, telefono, eventuale persona di riferimento)

La riflessione sul lavoro di comunità svolta nel Distretto di San Lazzaro ha portato alla luce una questione importante che potrebbe essere sviluppata, per comprendere quali possono essere gli strumenti da mettere in campo anche a livello metropolitano per supportare il Servizio sociale territoriale (e quindi gli Sportelli sociali) nelle prassi che prevedono un legame con le risorse comunitarie presenti nei territori di riferimento.

5. Verso un 'modello' praticabile di Servizio sociale territoriale: dall'accesso alla presa in carico

5.1 Dai casi alle prassi operative: uniformità e differenze

Il percorso formativo-laboratoriale si poneva l'obiettivo di far confrontare la 'comunità professionale' del Servizio sociale territoriale (operatori di sportello e assistenti sociali) su due questioni da sempre centrali nel dibattito su questo servizio di welfare locale: le modalità di accoglienza del cittadino da parte dello Sportello sociale e il raccordo fra la funzione di accesso e di Servizio sociale professionale.

Per approfondire tali questioni si è proposto nei vari Distretti (generalmente al secondo incontro, cioè dopo una prima disamina delle questioni critiche e dei miglioramenti intercorsi negli ultimi anni) un lavoro di sottogruppo che facesse emergere le prassi di lavoro comuni relative al primo accesso del cittadino e al raccordo con il servizio sociale professionale.

Sono pertanto stati costruiti dei 'casi' rientranti in alcune classiche 'aree di bisogno' (cura/non autosufficienza, bisogno economico); si è anche svolta la discussione di un caso afferente all'area del presunto maltrattamento. Si è volutamente costruito il caso in modo che fosse sufficientemente esplicita la domanda espressa, ma insufficienti le informazioni fornite dal cittadino rispetto alla condizione di bisogno. Le domande-stimolo su cui si è chiesto ai professionisti di interagire sono le seguenti:

- 1) *Le informazioni qui riportate fornite dal cittadino sono sufficienti? Se no, quali altre informazioni l'operatore di sportello deve reperire?*
- 2) *Una volta inquadrato il caso, che tipo di orientamento fornisce lo sportellista al cittadino? Che tipo di percorso viene offerto dallo sportellista al cittadino?*
- 3) *Quali sono le informazioni utili che l'operatore deve riferire all'assistente sociale (cioè deve inserire in agenda)?*

Tutti i distretti coinvolti hanno realizzato la discussione sui casi, che però ha avuto caratteristiche peculiari tra i diversi contesti (diverso numero di casi esaminati, diverso tempo dedicato al lavoro). Si propongono di seguito alcune riflessioni generali.

Ad un primo sguardo, le prassi che emergono dall'analisi dei casi sembrano sufficientemente omogenee, in particolare per quanto riguarda la prima e la terza domanda.

Relativamente alle **informazioni da richiedere** a cura dello sportellista, propedeutiche a determinare il 'secondo passaggio' del cittadino nella filiera del servizio sociale territoriale, nei vari territori si possono individuare molti elementi comuni. Questo è un dato di ricerca importante: al cittadino, a prescindere dal Comune (o Distretto) di residenza, viene riservato un medesimo trattamento in questa delicata fase dell'accesso, utile ad ottimizzare i passaggi successivi per il cittadino e per gli operatori. Certo, come si dirà nel paragrafo successivo, permangono delle differenze.

Relativamente al **raccordo con l'assistente sociale**, il passaggio di informazioni avviene in maniera diffusa e sufficientemente omogenea (tranne per specifiche questioni in pochi territori, vedi secondo paragrafo). Vi sono territori in cui è soprattutto la logistica a rafforzare questo passaggio:

la contiguità fisica certamente contribuisce a rendere eventualmente più 'dettagliato' il passaggio di informazioni, ma ciò non influisce sull'efficacia del passaggio. Tutti infatti segnalano, nella parte delle note di Garsia o tramite l'invio di una mail, le informazioni raccolte in sede di primo accesso. Certo, anche in questo passaggio influisce lo 'stile' di ciascun operatore, chi più sintetico, chi più analitico.

Maggiori differenze, anche se non eclatanti, sono emerse sul secondo punto, cioè **sull'orientamento dato al cittadino**: le informazioni fornite sono in linea di massima le medesime, ma approfondendo questo aspetto sono emerse differenze riguardanti la quantità di informazioni fornite rispetto alla rete di opportunità di servizi. Le differenze riguardano quanto l'operatore 'si spinge' a informare il cittadino sulla gamma di opportunità disponibili, quante informazioni dà al cittadino prima dell'appuntamento con l'Assistente sociale.

Questo aspetto è particolarmente evidente per i casi afferenti all'area della non autosufficienza, dove è presente una rete di servizi consolidati e differenziati di tipo domiciliare, semi-residenziale, residenziale. Tutto dipende ovviamente da cosa esplicitamente chiede il cittadino. È evidente che se la domanda è esplicita 'cosa devo fare per avere accesso alle strutture protette per il mio parente anziano' anche la risposta è più facilmente 'orientata'.

Nei casi sottoposti in aula, volutamente, la domanda espressa era generica e tipica di un 'primo accesso'. Rimandando al paragrafo successivo una restituzione più analitica di quanto emerso, in questa sede si vogliono evidenziare alcuni fattori connessi alle scelte degli operatori a sportello nella loro funzione di 'orientamento'. 'Quantità' e dettaglio delle informazioni fornite possono dipendere da questi elementi:

1. dalle caratteristiche professionali e dallo stile dell'operatore, dall'esperienza nell'ambito del Servizio di Sportello sociale, da quanto e come assume la funzione di 'segretariato sociale', di quanto e come tiene in considerazione il modo in cui il cittadino pone la domanda stessa (in modo più o meno 'pretenzioso', 'informato', 'interlocutorio', 'ansioso'). A seconda degli 'stati d'animo' che interpreta nell'interlocutore, l'operatore reagisce cercando discrezionalmente di assecondare il cittadino, di ridurre l'ansia oppure di mandarlo via in qualche modo 'rassicurato';
2. da quanto l'operatore intende 'promuovere' il Servizio sociale territoriale nella sua articolazione e più in generale, i servizi del Comune per i cittadini. In questo caso l'operatore intende mettere a conoscenza il cittadino di tutte le opportunità anche per consolidare/creare una relazione di fiducia, per 'avvicinare' l'Istituzione pubblica e per mostrarla potenzialmente 'attenta' ai bisogni del cittadino;
3. dal livello di 'comunanza di intenti' fra operatori di sportello e assistenti sociali del Servizio sociale professionale. È chiaro che più questi operatori hanno condiviso fra loro prassi e modalità di lavoro, più un operatore di sportello si sente supportato a svolgere più approfonditamente la funzione di orientamento che è tipica del segretariato sociale.

La riflessione qui proposta prosegue con l'analisi più dettagliata delle informazioni richieste, degli orientamenti forniti e delle modalità di raccordo con l'assistente sociale a seconda della domanda espressa in determinate aree di bisogno.

5.2 Informazioni, orientamenti e raccordo nella fase di primo accesso

Nel presente paragrafo si presenta una sintesi degli elementi comuni e delle principali differenze emerse dall'analisi dei casi in merito alle informazioni richieste, agli orientamenti dati al cittadino e al raccordo con il servizio sociale professionale.

Nei tre box si propongono i casi studiati (anche se, lo si ricorda, non da tutti i Distretti) e gli elementi minimi comuni emersi nei Distretti, per aree di bisogno.

5.2.1. Area di bisogno: non autosufficienza

Come si osserva nel box sottostante, relativamente alle **informazioni da richiedere** tutti richiedono la disponibilità del documento Isee per poter verificare la situazione familiare ed economica, inoltre tutti verificano se il cittadino abbia già inoltrato domanda per agevolazioni di cui può avere diritto (es. bonus gas, etc.) e anche, aspetto fondamentale, se il cittadino (o chi per lui) risiede nel Comune in cui si è presentato.

Rispetto agli **orientamenti al cittadino**, in tutti i Distretti considerati gli Sportelli sociali forniscono informazioni non solo rispetto ai servizi propri del Servizio sociale, ma anche di quelli di competenza di altri servizi (come ad esempio, nel caso di una richiesta in area non autosufficienza, l'avvio presso il medico di base della procedura per l'accertamento dell'invalidità ex legge 104). Ciò perché si rileva che accanto a cittadini che sembrano 'competenti' e che sanno già ciò cui hanno diritto (e spesso lo pretendono!) vi sono anche cittadini 'digiuni di tutto'. E quindi l'accesso allo Sportello è visto dagli operatori come una opportunità di informazione a tutto tondo per il cittadino spesso disorientato.

Circa il **raccordo**, cioè il passaggio di informazioni sul primo accesso all'Assistente sociale, in modo abbastanza diffuso gli operatori di sportello hanno dichiarato di utilizzare lo spazio note (anche se per alcuni non sempre risulta adeguato in relazione alla quantità di informazioni da riportare).

I Casi esaminati in area 'non autosufficienza'

CASO 1: il signor Paolo, figlio del signor Gino non autosufficiente...

(MACRO SITUAZIONE) Paolo dice di aver ridotto l'orario lavorativo per accudire e stare vicino al padre Gino, 81enne e affetto da morbo di Parkinson e per dare sollievo alla madre 80enne. Paolo è da solo nella gestione del padre e quindi ha deciso di rivolgersi PER LA PRIMA VOLTA allo Sportello sociale per verificare se ha diritto a qualche tipo di aiuto (DOMANDA ESPRESSA), dato che non può permettersi un'assistente familiare h24.

CASO 3: la signora Grazia, con marito disabile affetto da una malattia divenuta cronica per la quale da un paio di mesi non è più in grado di lavorare...

(MACRO-SITUAZIONE) Grazia dice di avere 40 anni e che lavora come impiegata esecutiva part-time in maniera fissa (ha infatti un contratto a tempo indeterminato). Riferisce che il marito, che ha 55 anni, è diabetico da circa tre anni ma nell'ultimo periodo sta peggio e non può più lavorare. Dice che prima era un libero professionista e perciò non ha alcuna protezione sociale che lo sostenga adesso e Grazia non sa come fare per essere assistita a casa gratuitamente (DOMANDA ESPRESSA). Dice che non hanno figli. Non sapendo cosa fare e in preda allo sconforto, Grazia decide di chiedere aiuto e informazioni allo Sportello sociale del suo Comune.

Domanda espressa in area NON AUTOSUFFICENZA: elementi minimi comuni

Informazioni da richiedere:

- Prova dei mezzi - situazione economica;
- Situazione nucleo familiare – dati anagrafici;
- Interventi - agevolazioni già attivate dalla famiglia e dai servizi

Orientamenti al cittadino:

- Esporre tutte le possibilità di intervento di cui la persona può fruire senza generare aspettative: assistenza domiciliare; pasti a domicilio; trasporto sociale; centro diurno

Raccordo con l'assistente sociale:

- Si riportano all'assistente sociale tutte le informazioni raccolte durante il colloquio con il cittadino (possono differire le modalità);
- Tutte le informazioni raccolte nel colloquio con il cittadino vengono inserite in Garsia, le informazioni aggiuntive sono inserite nello spazio note o inviate tramite mail.

Di seguito si evidenziano invece le principali differenze emerse con riferimento ai tre aspetti sopra indicati.

Rispetto alle **informazioni da richiedere** al cittadino sono emerse differenze fra gli operatori sul livello di approfondimento relative alla condizione del cittadino richiedente: per qualcuno è importante chiedere anche informazioni sulla condizione lavorativa del parente dell'anziano perché in questo modo si agevola il successivo lavoro dell'Assistente sociale. Su questo c'è stato dibattito: chi non era d'accordo con tale posizione adduceva a motivazione il fatto che si invade il campo dell'Assistente sociale e che non tutti gli operatori sono preparati per gestire poi tutte le informazioni di ritorno.

Rispetto agli **orientamenti da dare** al cittadino sono da segnalare maggiori differenze nelle prassi degli operatori di sportello, come anticipato in premessa. Pur se in minoranza, alcuni operatori non si limitano a dare informazioni sulla rete dei servizi ma, anche in base alle caratteristiche del cittadino che esprime la domanda e al suo atteggiamento, aggiungono informazioni più specifiche: per esempio, per alcuni servizi, come l'ammissione in struttura, indicano la presenza di una lista d'attesa. La questione comunque più delicata è *se comunicare* e, nel caso, *come comunicare* al cittadino che alcuni servizi sono subordinati alla disponibilità del servizio stesso o che comunque l'accesso dipende da meccanismi e valutazioni non immediate e semplici. In sostanza, il dubbio è se anticipare questo aspetto o lasciarlo alle comunicazioni dell'Assistente sociale durante il primo colloquio su appuntamento, anche per non generare aspettative che poi non è certo potranno essere soddisfatte o, viceversa, allarmare senza ragione il cittadino. Sembra di poter dire che gli operatori dei vari Distretti su questo sono stati cauti e la maggioranza ha dichiarato che dare questo tipo di informazioni sia competenza dell'Assistente sociale, con qualche eccezione di cui si è dato conto.

Circa il **raccordo** con l'assistente sociale, rimane la disomogeneità già riscontrata rispetto alla 'gestione dell'Agenda' non ancora utilizzata da tutti gli operatori di sportello nei vari Distretti. La

scelta pare essere definita in accordo con le singole assistenti sociali e legata anche alle specifiche organizzazioni dei singoli servizi (ad esempio, la vicinanza o meno della sede dello sportello e dell'ufficio dell'assistente sociale, l'orario di lavoro dell'assistente sociale su uno o più Comuni, ecc.).

Infine, un caso specifico è rappresentato dal Distretto di Pianura Ovest: qui gli operatori di sportello sono in maggioranza assistenti sociali (che ruotano tra lo sportello e il servizio sociale professionale), quindi, se le condizioni lo consentono, cercano già di approfondire alcune questioni tipiche da primo colloquio, soprattutto laddove abbiano anche una specifica competenza sul tema della non autosufficienza.

5.2.2. Area di bisogno: povertà, fragilità economica³

Il Caso esaminati in area povertà/fragilità

CASO 2: il signor Sheikh, padre di tre figli (minori), lavora solo saltuariamente nell'economia informale

(MACRO-SITUAZIONE) Sheikh dice di avere 42 anni; è in Italia da un paio d'anni (si capisce che ha difficoltà nel parlare in italiano). Fa fatica a cercare e a mantenere un impiego. Dice che anche la moglie lavora saltuariamente facendo le pulizie per un paio di famiglie della zona. Dice che è già stato in passato in Comune, ma decide di recarsi nuovamente allo Sportello sociale per chiedere un aiuto economico (DOMANDA ESPRESSA) per poter fare la spesa e pagare le bollette (affitto, utenze, spesa, ecc.) e anche per ricevere un aiuto per la ricerca di un lavoro più stabile.

Domanda espressa in area BISOGNO ECONOMICO: elementi minimi comuni

Informazioni da richiedere:

- Prova dei mezzi - situazione economica e lavorativa e abitativa;
- Situazione nucleo familiare – dati anagrafici;
- Interventi - agevolazioni già attivate;
- Situazione economica e familiare precedente, chiedere se in passato ha già fruito di altre prestazioni.

Orientamenti al cittadino:

- indirizzano la persona al centro per l'impiego;
- informano sui contributi/servizi cui può avere accesso (domanda Erp, bonus luce e gas, agevolazioni rette scolastiche, ecc.).

Raccordo con l'assistente sociale:

- Si riportano all'assistente sociale tutte le informazioni raccolte durante il colloquio con il cittadino.

³ Si ricorda che il caso è stato esaminato solo nei distretti di Appennino e Pianura Est.

In generale, i casi afferenti all'area 'bisogno economico' (che comunque sono stati trattati analiticamente solo nel Distretto di Pianura Est e Appennino) sono parsi ancor meno controversi di quelli dell'area non autosufficienza.

Ciò può essere anche riferito al fatto che le procedure per l'attivazione di un contributo economico sono consolidate, da un lato, e che alcuni Distretti – come si è visto nel capitolo precedente – stanno implementando nuovi regolamenti distrettuali proprio per appianare via via le eventuali questioni controverse per l'attivazione di un contributo. Viene generalmente anche fornita l'indicazione di rivolgersi alle sedi deputate per la richiesta del Reddito di cittadinanza.

Nel caso specifico proposto, il bisogno economico viene ricondotto ad un problema anche lavorativo quindi tutti indirizzano la persona al Centro per l'impiego.

Nel caso di Pianura Est, dato che il bisogno è espresso da una famiglia immigrata, gli operatori inviano al Punto migranti, servizio presente nel Distretto, nel caso dell'Appennino Bolognese si rimanda ad un servizio simile (sportello migranti) in caso di esigenze specifiche legate alla condizione di cittadino extra UE (es. per pratiche). Sia nell'Appennino Bolognese che a Pianura Est, inoltre, alcuni sportelli approfondiscono la conoscenza della lingua italiana e indirizzano la persona presso centri che organizzano corsi di lingua.

5.2.3. Area di bisogno: presunto maltrattamento

Il Caso
CASO 5: la signora Gilda si presenta allo sportello molto agitata
(MACRO-SITUAZIONE) Gilda è agitata ma cerca di contenere serrandosi le mani...guarda continuamente l'orologio e la porta di ingresso. Accenna al fatto che la maestra di suo figlio nelle settimane scorse l'ha convocata a scuola dicendo in generale che il bambino non stava bene, piangeva e non voleva stare in classe. Quindi ha dovuto assentarsi dal lavoro – dove era in prova – e siccome è successo due volte, l'hanno lasciata a casa ed ora lei non sa più come fare con i soldi. Le scappa detto che ha paura che suo marito, se lo viene a sapere si arrabbierà molto. Chiede se il Comune la può aiutare a fare la spesa (DOMANDA ESPRESSA)

Questo caso è stato forse quello su cui le risposte date dagli operatori si sono maggiormente differenziate. In linea di massima, si possono individuare due 'atteggiamenti' da parte degli operatori dell'accesso: uno più 'interventista' rispetto alla 'presunta violenza', l'altro più 'cauto', orientato alla domanda espressa.

Le due modalità di risposta sono da mettere in relazione alla diversa interpretazione data dagli operatori all'atteggiamento della cittadina, al peso dato alla comunicazione non verbale, al peso dato alla domanda espressa.

Per quanto riguarda gli 'interventisti', la prima cosa da fare è attivare l'assistente sociale, in sua assenza chiamare gli amministratori e anche – laddove presente – gli sportelli dedicati (Centro antiviolenza, ecc.) insomma mettere subito in campo una 'rete di protezione' tempestiva verso la cittadina. Questo atteggiamento è stato maggioritario fra gli operatori della Pianura Est.

I 'cauti' invece pongono l'accento sulla 'domanda espressa', in questo caso un bisogno di tipo economico. E di conseguenza danno orientamenti riconducibili a questa area di bisogno (vedi caso precedente). L'idea soggiacente a questo atteggiamento è che occorre tenere comunque agganciata la signora, accogliendola e facendole capire che il servizio si prende cura di lei, per suscitare e consolidare una relazione di fiducia. Questa scelta è stata prioritaria nel Distretto Appennino e nel Distretto di Pianura Ovest (per cui valgono le osservazioni sopra riportate relative al fatto che l'assistente sociale a sportello in quel momento in turno sia dell'area minori).

In tutti i territori, un caso come questo, laddove si presentasse, viene comunque considerato con grande attenzione e monitorato nel tempo, cercando il più possibile di instaurare una relazione di fiducia con la donna.

6. Dall'osservazione alle riflessioni sul sistema di welfare locale: tracce di innovazione nell'accesso al Servizio sociale territoriale

Dal 2009 Iress ha avuto l'opportunità di osservare gli assetti iniziali degli Sportelli sociali in Emilia-Romagna realizzando per conto della Regione il primo monitoraggio su questo servizio (*"Gli sportelli sociali in Emilia-Romagna: esiti del primo monitoraggio"*, marzo 2010). Il lavoro di ricerca, consulenza e formazione svolto in questi anni anche sui programmi di riordino (ex legge 12 e 21 della Regione Emilia-Romagna), sui cambiamenti organizzativi del Servizio sociale territoriale, nonché sulla programmazione socio-sanitaria, hanno consentito all'Istituto di seguire l'evolvere degli Sportelli quale parte importante del sistema stesso di servizi.

Questa 'appartenenza' dello Sportello sociale alla filiera del Servizio sociale territoriale è un aspetto ora acquisito dai modelli organizzativi (almeno nei territori studiati) ma non sempre identificato come tale dalla cittadinanza (ad esempio quando è parte di un altro servizio di accesso – vedi anagrafe). L'identità dello Sportello sociale è ben definita anche nelle *"Linee guida sul Servizio sociale territoriale"* (approvate con Deliberazione di Giunta regionale n. 1012 del 7 luglio 2014), in coerenza con la DGR 432 del 2008 istitutiva degli Sportelli sociali, che hanno ribadito che *"dallo sportello sociale fino al servizio sociale professionale, il Servizio sociale territoriale è un unicum non divisibile e che solo attraverso questa sua integrità e completezza può relazionarsi, collaborare e co-costruire con i cittadini, le istituzioni e la comunità di cui fa parte"* (dall'introduzione dell'Assessore alle Linee guida).

La formazione laboratoriale – svolta per conto della ex Provincia prima, e della Città metropolitana poi – ha rappresentato tuttavia l'osservatorio privilegiato per comprendere e seguire l'evoluzione degli Sportelli sociali. L'analisi organizzativa dedotta da Iress dal confronto in aula in questo periodo relativamente lungo (la prima formazione è stata svolta nel 2013, la seconda edizione a partire dal 2014) ha restituito l'immagine di un servizio che ha impiegato molte risorse (e in parte sta ancora impiegandole) per definire la sua mission, qualificare il personale impiegato, codificare le prassi operative di raccordo con altri operatori, implementare anche la fondamentale funzione di osservatorio delle politiche locali.

La formazione realizzata nel 2019 – la terza edizione – di cui si è dato conto in questo report giunge dunque a 4 anni dall'ultima formazione e ci consente di dire che gli Sportelli sociali – e quindi il servizio sociale territoriale – hanno fatto tanta strada e hanno consolidato la loro mission.

Oggi sembra essersi costituita una 'comunità professionale' più coesa del passato che certamente presenta ancora molte criticità. In essa sono rintracciabili infatti alcuni tratti tipici di una comunità di tal tipo:

- un livello accettabile di **condivisione di intenti** nelle prassi operative;
- una consapevolezza diffusa della necessità di dotarsi di **strumenti comuni** non più procrastinabili, laddove non presenti, e di 'far funzionare al meglio' quelli presenti;
- una diffusa maggiore capacità di poter gestire la faticosa **relazione con il cittadino**, anche laddove essa è resa ancora più difficile dalle condizioni logistico - organizzative (che in non pochi casi permangono ancora critiche). A proposito del rapporto con i cittadini, merita riprendere un aspetto interessante: come si è visto, gli operatori talvolta rilevano come i

cittadini manifestino una generale sfiducia non tanto verso lo Sportello quanto verso le Istituzioni. Diventa allora preziosa l'opportunità del contatto con lo Sportello per cercare di recuperare un po' di quella fiducia smarrita, laddove appunto il servizio sarà adeguato ed efficiente, essendo lo Sportello in qualche modo il 'biglietto da visita' dell'Ente locale;

- la consapevolezza del fatto che la **formazione** rappresenti un'occasione di crescita (per i singoli professionisti e per il gruppo di lavoro) per mantenere i risultati raggiunti e non 'abbassare la guardia' sugli aspetti più critici/complessi. Una formazione continua per gli operatori 'storici' ma anche una formazione 'in entrata' per i nuovi operatori: infatti, fortunatamente, sono stati assunti in tempi recenti nuovi operatori allo Sportello che non hanno potuto fruire della formazione di questi ultimi 4-5 anni (a livello regionale e provinciale).

Il tema della 'formazione' degli operatori di Sportello è delicato e merita qualche approfondimento: per rinforzare la comunità professionale è necessario continuare a investire sulla capacità di ascolto e di gestione del conflitto, sull'aggiornamento tempestivo sulle opportunità offerte al cittadino, e insieme offrire la possibilità di riflettere sull'organizzazione dei servizi evidenziando le criticità in un'ottica costruttiva.

La formazione, come sempre, oltre a rafforzare le singole competenze sui contenuti del lavoro, crea anche occasioni preziose di conoscenza fra operatori di contesti diversi, contribuisce a 'puntare l'attenzione' dei vari stakeholder sul servizio stesso che vuol dire anche mettere in evidenza i risultati raggiunti dal servizio, come è accaduto quest'anno in questo ciclo formativo (ci si riferisce a tutti i dati presentati dalla Città Metropolitana sull'osservatorio).

Anche la formazione svolta quest'anno ha mostrato come sia fondamentale il **coordinamento** interno (fra sportellisti e con gli assistenti sociali) per rinforzare la comunità professionale e di conseguenza per offrire un servizio tempestivo e appropriato al cittadino, che è l'obiettivo fondamentale del sistema di welfare locale.

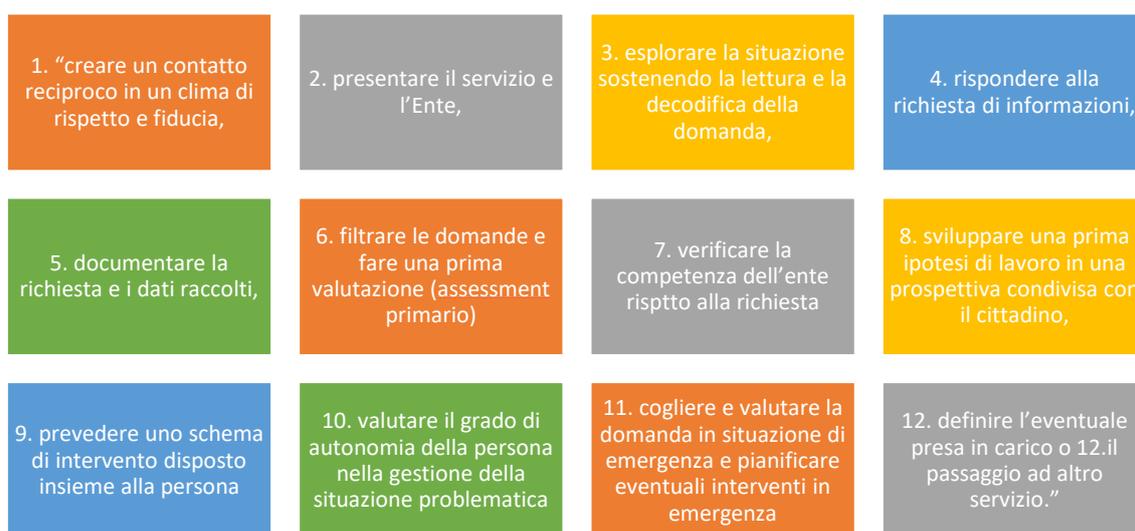
Nei laboratori è emersa anche un'altra caratteristica che appartiene a molti degli operatori di sportello: la **resilienza**. In un laboratorio è stata messa in scena – mediante la tecnica della simulazione con un copione prestabilito – una situazione tipo che presentava caratteristiche davvero estreme (grande confusione allo Sportello, il famigerato telefono che suona continuamente, continue interferenze di persone, cittadini più o meno condiscendenti, ecc.). Il dato che ha stupito è che molti dei presenti hanno detto che non si trattava affatto di una situazione paradossale, ma realistica. Ora, è chiaro che potere 'gestire la relazione' con un cittadino spesso bisognoso, e insieme svolgere tutta l'altra parte del proprio lavoro, richiede, appunto, l'adottare strategie resilienti che vanno assolutamente riconosciute e valorizzate. Non è un caso che la criticità più ricorrente (si veda il capitolo 2) è proprio quella delle condizioni logistico - organizzative di lavoro. Certo la resilienza non rende del tutto immuni dallo stress: insomma, sul benessere organizzativo degli operatori (questo è vero per tutti gli operatori del Sociale) è importante investire ancora perché molta strada è da fare.

La questione del **filtro, o 'filtro evoluto'** (cioè sempre più 'efficace' per garantire percorsi appropriati al cittadino) che è riemersa anche in questo percorso formativo-laboratoriale sembra essere oggi un po' più a fuoco rispetto al passato. Una parte consistente di operatori di sportello sembra essere oggi più consapevole della propria capacità di sapere codificare e selezionare le

informazioni raccolte dal cittadino, di sapere ‘cosa fare’ nella fase fondamentale di ‘orientamento’. O di avere comunque un ‘range’ di possibilità di azione.

Sembra di poter affermare che oggi lo Sportello sociale svolga a pieno titolo alcune funzioni di ‘segretariato sociale’, una volta appannaggio della sola Assistente sociale (che peraltro continua ovviamente ad esercitarla).

Al fine di arricchire e stimolare la riflessione su questo tema, si propone di seguito una sintesi del processo di Segretariato sociale suddiviso in varie tappe, che pare funzionale alla tesi che si sta qui proponendo (tratta da «Il segretariato sociale. Storia e modelli organizzativi» Fabbri, Lippi, Carocci, 2017). Essa consente di individuare cosa ‘potrebbe o dovrebbe’ accadere nel colloquio con il cittadino distinguendo tra quanto fa capo all’Assistente sociale e quanto all’operatore di sportello.



Ci sembra di poter dire, riprendendo anche quanto affermato nel capitolo 4 – che oggi in modo abbastanza diffuso gli sportellisti sociali svolgano a pieno titolo le prime funzioni (dall’1 al 5) anche se – come si è visto – su alcuni di questi punti (il secondo, il terzo e il quarto) decidono responsabilmente di approfondire o meno il livello di dettaglio (a titolo di esempio, si riprende la questione dell’informare sulle liste d’attesa, ecc.). In altre parole, decidono di agire più o meno la funzione di ‘filtro’ e/o di assumersi il compito di ‘segretariato sociale’.

Quanto l’operatore di sportello si debba spingere nell’esercitare questa funzione – si crede – non è stabilito a priori ed una volta per sempre. Ma una cosa è abbastanza certa: il Servizio sociale territoriale funzionerà sempre meglio laddove operatori di sportello ed assistenti sociali concorderanno insieme il range di possibilità percorribile.

Alcune riflessioni finali: in un laboratorio, come si è visto nel paragrafo 3 – è stato trattato il tema specifico del **lavoro di comunità** che coinvolgendo il Servizio sociale territoriale coinvolge in qualche modo anche lo Sportello sociale. Nelle già citate linee guida regionali viene attribuita allo Sportello anche una funzione che va nella direzione dell’implementazione del lavoro di comunità, senza nulla togliere al ruolo fondamentale agito dal servizio sociale professionale. Fra le funzioni dello Sportello sociale infatti, le linee guida enucleano quanto segue:

Allo Sportello sociale spetta il compito di:

- informare i cittadini sul sistema di offerta dei servizi pubblici e/o del privato sociale operanti nel territorio, mantenendo aggiornate le relative informazioni;
- orientare in modo personalizzato le persone rispetto al ventaglio delle opportunità concretamente attivabili con le risorse presenti nel territorio;
- [...]
- partecipare attivamente al lavoro di conoscenza del territorio e di promozione/attivazione delle risorse del territorio in raccordo con le altre professionalità del SST e con il terzo settore, compatibilmente con le risorse disponibili.

Ora, mutuando anche dalla lunga esperienza dell'Iress, ci sembra di poter dire che lo Sportello sociale può e deve contribuire alla realizzazione del lavoro di comunità diventando sempre di più un luogo in cui circolano informazioni minime sulle risorse comunitarie del territorio di riferimento. Insomma, una sorta di cassa di risonanza/bacheca per le iniziative messe in campo dalle organizzazioni del territorio e che possono essere utili al cittadino che esprime un bisogno (anche legato all'area della prevenzione, non solo della riparazione). Lo Sportello sociale deve diventare uno 'snodo' della rete per il lavoro di comunità. E ciò implica la necessità di aggiornare gli operatori di sportello sui progetti che a vario titolo si realizzano con il contributo della comunità locale. Si tratta dunque di un 'terreno' su cui lavorare anche per dare consistenza agli orientamenti regionali.

Un'altra riflessione riguarda gli **strumenti integrati/regolamenti comuni** a livello di distretto: come si è visto nel capitolo 3, due Distretti hanno lavorato molto per regolamentare la contribuzione economica, per renderne sempre più equa ed efficiente la gestione. Il tema del 'welfare dei contribuiti' è annoso e complicato: da sempre nel dibattito intorno a questi temi si dice quanto sia importante invertire l'equilibrio fra trasferimenti economici e servizi. Ora, si ritiene un tentativo assolutamente apprezzabile quello di normare – e quindi di sottrarre all'eccessiva discrezionalità (non solo dei tecnici ma anche degli amministratori) – questa erogazione affinché comunque vada sempre di più nella direzione di aiutare davvero non solo 'gli ultimi' (su cui fortunatamente oggi è intervenuta con forza la politica nazionale) ma anche i penultimi. O comunque chi ne ha più bisogno.

Infine, un'ultima riflessione su un tema che è caro all'Iress: quello dell'applicazione delle **leggi di riordino regionali** che spingono nella direzione della unificazione del Servizio sociale territoriale: si è fatto riferimento alla fatica che fanno i Comuni più piccoli ad esercitare la funzione di accesso, così come alla solitudine di alcuni operatori che lavorano in Comuni che non hanno conferito (o non hanno ancora pienamente conferito) le funzioni sociali all'Unione.

Si è ben consapevoli degli stravolgimenti che una scelta politica di tal tipo ha sugli operatori e sui servizi. Ma oggi, a distanza di alcuni anni, l'esperienza di quei territori che invece hanno fatto la coraggiosa scelta di unificare il Servizio sociale territoriale a livello di ambito/distretto, conferma la positività di tale scelta, anche in termini di maggiore coesione della comunità professionale operante nel servizio sociale territoriale, con tutte le positività che ciò comporta: maggiore efficienza ed appropriatezza del servizio offerto al cittadino.

