



Comune di Bologna



Welfare  
**è Bologna**

# **LINEE OPERATIVE PER IL RACCORDO FRA SERVIZIO PROTEZIONI INTERNAZIONALI E SERVIZIO SOCIALE TERRITORIALE (marzo 2021)**

## **INDICE**

<b>Premessa.....</b>	<b>pag. 2</b>
<b>1. Lo Scenario.....</b>	<b>pag. 3</b>
1.1 Cittadini stranieri a Bologna.....	pag. 3
1.2 Popolazione straniera in carico ai servizi sociali e socio-sanitari.....	pag. 4
1.3 Il SAI metropolitano: organizzazione e numeri dell'accoglienza.....	pag. 5
1.4 Il SAI: la più recente evoluzione normativa.....	pag. 6
1.5 Il Servizio Sociale Territoriale Unitario del Comune di Bologna.....	pag. 7
1.6 Le risorse a supporto dell'operatività dei servizi sociali e socio-sanitari nell'accoglienza e presa in carico dei cittadini di paesi terzi.....	pag. 8
1.7 Risorse e azioni per accompagnare l'evoluzione in senso interculturale della comunità locale.....	pag. 9
<b>2. Linee Operative per il raccordo fra Servizio Sociale territoriale e Servizio protezioni internazionali.....</b>	<b>pag. 10</b>
2.1 Principi guida e considerazioni preliminari.....	pag. 10
2.2 Ulteriori indicazioni operative.....	pag. 12
2.3 Alcune ricadute operative in esito all'attività del Gruppo.....	pag. 14
<b>Conclusioni e prospettive.....</b>	<b>pag. 15</b>

**COMUNE DI BOLOGNA**  
**Ufficio di Piano**  
**Area Welfare e promozione del benessere della comunità**

## **PREMESSA**

Questo documento rappresenta l'esito di una riflessione congiunta fra l'Area Welfare del Comune di Bologna e l'Area Coesione sociale di ASP Città di Bologna, condotta all'interno di un Gruppo di lavoro costituito su mandato della Direzione dell'Ufficio di Piano e Servizio Sociale Territoriale del Comune e coordinato dall'Ufficio di Piano.

Il mandato assegnato dalla Direzione al Gruppo di lavoro riguardava la necessità di condividere e redigere un documento di linee operative per meglio strutturare il raccordo e la collaborazione fra Servizio Sociale Territoriale del Comune e Servizio Protezioni Internazionali di ASP.

Si trattava da un lato di definire modalità e criteri per attribuire la competenza nella presa in carico dei cittadini di paesi terzi, considerando i richiedenti e titolari di protezione internazionale in uscita dai percorsi di accoglienza nell'ambito del SAI-Sistema di accoglienza e integrazione (ex SPRAR/SIPROIMI); nonché i cittadini di paesi terzi di recente arrivo o comunque presenti sul territorio cittadino, che presentano vulnerabilità e non hanno condizioni di raggiunta autonomia. Dall'altro lato era necessario individuare e definire modalità di collaborazione fra i servizi per le situazioni più complesse, che richiedono una valutazione ed una presa in carico congiunta.

Il Gruppo si è riunito, con cadenza mensile, 5 volte nel periodo ottobre 2020 – marzo 2021 ed era così composto:

### **per il Comune di Bologna – Area Welfare:**

Ufficio di Piano: Rita Paradisi e Silvia Lolli

U.I. Programmazione, Amministrazione, Controllo: Mimmo Mosticchio

U.O. Sviluppo Funzioni Accoglienza - Interventi per famiglie/minori: Gina Simoni

U.O. Inclusione sociale, Politiche attive del lavoro, Adulti vulnerabili: Emma Collina e Daniela Cavestro

U.O. Fragilità, Non autosufficienza e disabilità: Massimo Zucchini

Servizio Sociale di Comunità, Navile: Milena Braca e Giacomo Scaccianoce

Servizio Sociale di Comunità, San Donato San Vitale: Alberto Carmona

### **per ASP Città di Bologna:**

Servizio Protezioni Internazionali: Giuseppe Nicolini, Sarah Candura

Servizio Grave Emarginazione Adulta: Monica Brandoli

Servizi Abitativi: Simona Cavallini e Maria Grazia Visani

L'attività del Gruppo è stata seguita costantemente dalla Direzione che ne ha orientato la riflessione, seguito gli sviluppi ed accompagnato il confronto, grazie agli incontri di supervisione con l'UdP, realizzati prima e dopo ciascuna riunione del Gruppo.

Il documento, dopo una breve analisi di scenario, riferita alla presenza della popolazione straniera in città ed al suo impatto sul sistema dei servizi sociali e socio-sanitari, descrive brevemente il Sistema di accoglienza metropolitano,

nonché l'organizzazione del Servizio sociale territoriale unitario del Comune di Bologna.

Il “cuore” della riflessione del Gruppo è riportato nei paragrafi finali del documento, che tracciano alcune linee operative per rafforzare la rete e la collaborazione fra i servizi, evidenzia alcune piste di lavoro per l'operatività futura al fine di meglio rispondere a bisogni complessi, pone infine alcune questioni aperte, su cui ritiene opportuna una riflessione politico-istituzionale che coinvolga anche altri attori del territorio.

L'auspicio è che gli esiti di questa riflessione, unitamente alle *Linee di indirizzo per il raccordo tra Area Accoglienza ed Area Tutela Minori*<sup>1</sup>, possano agevolare il lavoro degli operatori, supportare la collaborazione fra i diversi servizi del sistema di *welfare* cittadino, offrire spunti di riflessione per la sua evoluzione.

## **1) LO SCENARIO**

### **1.1) Cittadini stranieri a Bologna**

Secondo il report “*Cittadini stranieri a Bologna. Le tendenze 2019*” curato dall'Ufficio statistica del Comune di Bologna<sup>2</sup>, i cittadini stranieri residenti in città sono 60.698 e rappresentano il 15,5% della popolazione bolognese, una percentuale superiore sia a quella dell'area metropolitana (11,7) sia alla media regionale (12%)<sup>3</sup>

Si tratta di una popolazione giovane, con un'età media (35,4 anni) considerevolmente inferiore a quella italiana (46,9) e in prevalenza di genere femminile (54,1%). Quasi il 70% degli stranieri ha meno di 45 anni; si tratta di un valore sensibilmente più elevato rispetto a quello riferito alla popolazione complessiva nella quale gli under 45 sono il 46,6% dei residenti.

I minori di 18 anni sono 11.969, pari al 19,7% del totale degli stranieri residenti. I bambini e ragazzi fino a 14 anni, di nazionalità non italiana sono 10.400 e rappresentano il 17% degli stranieri ed il 22,6% dei residenti italiani e stranieri in questa fascia d'età.

La composizione per cittadinanza è molto eterogenea: 151 le nazionalità presenti in città, di cui le prime 5 maggiormente rappresentate sono la Romania (con 10.105 abitanti), il Bangladesh (5.121), le Filippine (5.070) il Pakistan (4.214) e la Cina (3.999). I cittadini dell'Unione Europea sono 13.762, mentre i residenti non comunitari sono 46.936 (12% della popolazione bolognese).

1 Disponibili qui: <http://www.comune.bologna.it/sportellosociale/articoli/91007>

2 Cfr: Comune di Bologna, Area Programmazione, controlli e statistica, U.I. Ufficio comunale di statistica, “Cittadini stranieri a Bologna. Le tendenze 2019”, Fonte: Anagrafe comunale, disponibile qui: [http://inumeridibolognametropolitana.it/sites/inumeridibolognametropolitana.it/files/stranieri/2020/stranieri\\_2019\\_12.pdf](http://inumeridibolognametropolitana.it/sites/inumeridibolognametropolitana.it/files/stranieri/2020/stranieri_2019_12.pdf)

3 Fonte: Demo.Istat.it

Gli stranieri residenti a Bologna sono particolarmente numerosi nella periferia nord e lungo le principali direttrici stradali nella parte orientale e occidentale della città. Tra le zone della città, la Bolognina, dove 26 abitanti su 100 sono stranieri, risulta quella più multietnica, con circa 9.400 abitanti stranieri. Seguono: San Donato, 20 residenti stranieri ogni 100, per un totale di 6.166 stranieri; Corticella (3.431 residenti stranieri, pari a 19 stranieri ogni 100 residenti); Santa Viola e Borgo Panigale (17 stranieri ogni 100 abitanti).

## **1.2) Popolazione straniera in carico ai servizi sociali e socio-sanitari**

Il Report “*Servizi sociali e socio-sanitari – Consuntivo 2019*” curato dall'U.I. Sistema Informativo, Regolazione, Sviluppo Qualità e Gestione performance, evidenzia che nel 2019 gli utenti dei servizi sociali e socio-sanitari con PAI attivo sono complessivamente 24.860 (6,3% della popolazione residente). Di questi il 30,9% sono stranieri (7.682 persone).

Gli utenti stranieri sono ascrivibili principalmente ai target minori e famiglie (61,3% di stranieri verso il 38,7% di italiani) e adulti (53,6% stranieri), seguono i disabili (16% di stranieri) e infine gli anziani (2,3%).

Il monitoraggio curato annualmente dallo stesso Ufficio per la Prefettura di Bologna<sup>4</sup> fornisce informazioni di dettaglio in relazione ad alcune delle prestazioni erogate dal SST alla popolazione straniera. In particolare:

Le persone che nel 2019 hanno fruito di un sostegno economico a carattere continuativo dal SST del Comune di Bologna, sono complessivamente 414 di cui 147 sono cittadini stranieri. Più numerose le persone che hanno fruito di contributi economici a carattere straordinario, che sono complessivamente 1.868 di cui 892 stranieri. Sia fra gli italiani sia fra gli stranieri, ad avere usufruito di aiuti economici sono in prevalenza le donne. Tra gli stranieri non appartenenti all'Unione Europea, le 5 nazionalità maggiormente rappresentate sono: il Marocco, il Bangladesh, la Nigeria, il Pakistan e la Tunisia.

Su 2857 minori iscritti all'asilo nido sul territorio comunale, circa il 22% (635 minori, di cui 458 Non UE) sono stranieri.

Le segnalazioni per evasione dell'obbligo scolastico riguardano complessivamente 97 minori, dei quali circa la metà (43) sono stranieri, in prevalenza Non UE (35); sia fra gli italiani sia fra gli stranieri, i maschi sono in numero leggermente superiore alle femmine.

Non dissimile il dato relativo ai minori destinatari di provvedimenti civili e allontanati dalla famiglia, che sono in totale 96, di cui circa la metà (47 minori) stranieri, in prevalenza Non UE (33), equamente distribuiti fra maschi e femmine.

Interessante infine il dato relativo ai buoni spesa erogati dal Comune ai cittadini bolognesi nella prima fase dell'emergenza sanitaria del 2020: delle 10.972 domande liquidate, il 48,83% è stata erogata a nuclei di cittadinanza straniera, prevalentemente Non UE (42,19%)<sup>5</sup>.

4 Cfr: *Scheda per la rilevazione annuale dell'attività del Consiglio Territoriale per l'Immigrazione*, documento di lavoro interno

5 Cfr: Ufficio di Piano, Comune di Bologna, “Programma attuativo 2020 del Piano di Zona per la Salute ed il benessere sociale. Distretto Città di Bologna”, disponibile qui:  
<http://informa.comune.bologna.it/iperbole/media/files/paa2020.pdf>

Questi dati evidenziano fragilità e condizioni di bisogno che incidono maggiormente sulla popolazione straniera; è presumibile che ciò sia da ricondurre a diversi fattori, fra cui acquista un peso particolarmente significativo la ridotta disponibilità di reti di sostegno familiare di cui i migranti possono fruire nel paese di nuovo insediamento.

### 1.3) Il SAI metropolitano: organizzazione e numeri dell'accoglienza

Nel nostro paese il Sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale e complementare, è strutturato nell'ambito del SAI (ex SPRAR/SIPROIMI), definito dalla L. 189/2002 e dal D.Lgs. 142/2015 e posto in capo agli Enti locali, nonché nella rete dei CAS, istituiti in esito all'accordo assunto in Conferenza Unificata nel luglio 2014, e gestiti dalle Prefetture.

Il SAI metropolitano di Bologna è un progetto di accoglienza diffusa, attivo dal 2013, che coinvolge diverse realtà del terzo settore (gestori, associazioni, famiglie accoglienti, tutori volontari) e 41 comuni dell'area metropolitana, i quali hanno aderito al Progetto di cui è titolare il Comune di Bologna.

I Comuni/Unioni aderenti hanno sottoscritto con il Comune di Bologna uno specifico *Accordo operativo* per la gestione condivisa del progetto. A tale fine è stato istituito un apposito Gruppo di lavoro, cui partecipano: ASP Città di Bologna, gli Uffici di Piano del territorio metropolitano e l'AUSL di Bologna (Programma Integrato Dipendenze Patologiche e Assistenza alle popolazioni vulnerabili).

ASP Città di Bologna è il soggetto che, su mandato del Comune, gestisce sul territorio metropolitano i servizi del Sistema di accoglienza e integrazione, anche attraverso il raccordo operativo con il Servizio Centrale, ovvero la struttura di coordinamento nazionale del Sistema, posta in capo ad ANCI.

Obiettivo del SAI è quello di garantire non solo attività di accoglienza e assistenziali, ma anche servizi trasversali di accompagnamento all'autonomia dei beneficiari.<sup>6</sup>

Il Progetto SAI metropolitano di Bologna è attivo nelle tre differenti tipologie di accoglienza previste dalle Linee guida nazionali, in particolare:

- 1) l'accoglienza dei **Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA)** viene realizzata in 24 strutture per complessivi 215 posti attivi al 30.6.2020, di cui 21 strutture a Bologna, per 190 posti e 3 strutture per 25 posti sul resto dell'area metropolitana;
- 2) l'accoglienza **SIPROIMI - DS-DM**, per persone con vulnerabilità sanitaria o psicologica, è organizzata in 13 strutture per complessivi 60 posti attivi al 30.6.2020, di cui 10 strutture a Bologna per 46 posti e 3 strutture per 14 posti sul resto dell'area metropolitana;
- 3) l'accoglienza **SIPROIMI - Ordinari** rivolta ad adulti singoli e nuclei familiari, è organizzata in 130 strutture per complessivi 983 posti attivi al 30.6.2020, di cui 66 strutture per 605 posti a Bologna.

<sup>6</sup> Si tratta dei seguenti servizi: mediazione linguistico-culturale, orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo, orientamento e accesso ai servizi del territorio, formazione e qualificazione professionale, orientamento e accompagnamento all'inserimento sociale, orientamento e accompagnamento all'inserimento abitativo, tutela psico-socio-sanitaria, tutela legale.

#### **1.4) Il SAI: la più recente evoluzione normativa**

Il sistema di accoglienza è stato attraversato, nell'ultimo triennio, da due significative e fra loro contraddittorie riforme.

Dapprima **la L. 132/2018** che detta (fra le altre) *disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione* ed introduce misure che modificano significativamente il sistema di accoglienza italiano. La legge (di conversione del DL 113/2018, cd. Decreto Salvini) istituisce infatti un sistema a doppio binario, composto di strutture che si differenziano non solo in base allo status giuridico dei beneficiari, ma anche per i servizi erogati al loro interno.

In particolare, prevede che il sistema di accoglienza posto in capo agli enti locali (SIPROIMI) debba essere rivolto unicamente ai titolari di protezione internazionale ed ai minori stranieri non accompagnati (MSNA), nonché ai titolari di alcune specifiche tipologie di permesso di soggiorno (vittime di violenza o tratta, vittime di violenza domestica, motivi di salute, vittime di sfruttamento lavorativo, calamità, atti di particolare valore civile).

In forza di questa normativa i richiedenti protezione internazionale possono essere accolti unicamente nei CAS – peraltro privati delle risorse necessarie ad erogare anche servizi per l'integrazione. Ai richiedenti, inoltre, è fatto divieto di iscrizione anagrafica, impedendone così l'accesso al sistema di welfare e con ciò ulteriormente limitandone le possibilità di inclusione sociale.

Infine, la riforma ha abrogato la protezione umanitaria, introducendo in sua vece alcuni permessi per protezione speciale di durata limitata nel tempo e in gran parte non convertibili in permesso per lavoro. Questa misura, in particolare, ha incrementato la presenza sul territorio nazionale di cittadini stranieri in condizioni di irregolarità.

Il DL 21 ottobre 2020, n. 130 *Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare*, (cd. Decreto Lamorgese) convertito con **L. n. 173/2020** interviene nuovamente a modificare l'assetto del sistema di accoglienza, restituendo centralità al sistema gestito dagli Enti Locali.

All'interno del SAI potranno essere inseriti, oltre ai minori stranieri non accompagnati ed ai titolari di protezione internazionale, anche i richiedenti asilo (nei limiti dei posti disponibili) ed i titolari di numerose altre tipologie di permesso di soggiorno (protezione speciale, cure mediche, protezione sociale, violenza domestica, calamità, sfruttamento lavorativo, atti di particolare valore civile, casi speciali-regime transitorio, ex-MSNA titolari di prosieguo amministrativo). La legge ha altresì ripristinato il diritto all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo.

Permane in ogni caso una modalità di erogazione dei servizi, all'interno del SAI, differenziata in base al titolo di soggiorno del beneficiario. La L. 173/2000 prevede infatti servizi di primo livello a cui hanno accesso i richiedenti protezione internazionale e servizi di secondo livello - finalizzati all'integrazione - a cui hanno accesso le ulteriori tipologie di beneficiari.

Queste modifiche dovrebbero facilitare i percorsi di inclusione dei richiedenti e titolari di protezione internazionale e complementare, con una positiva ricaduta anche sul sistema dei Servizi territoriali, i quali oggi devono rispondere ai bisogni di persone e nuclei in condizioni di vulnerabilità che non trovano risposte nel

sistema nazionale di accoglienza. Le riforme dovrebbero anche, in prospettiva, ridurre il numero di persone in condizioni di irregolarità presenti sul territorio cittadino, alle quali è comunque necessario assicurare la risposta ai bisogni urgenti e indifferibili.

Allo stesso tempo, le negative ricadute conseguenti ai circa due anni di applicazione delle previsioni di cui alla L. 132/2018, non si cancellano con questa riforma, per cui è presumibile che, nel futuro più prossimo, sempre più spesso il sistema dei servizi dovrà farsi carico di persone irregolari o regolari ma in condizioni di forte difficoltà, possibili vittime di sfruttamento, anche provenienti da altre zone del territorio nazionale o europeo.

### **1.5) Il Servizio Sociale Territoriale Unitario del Comune di Bologna<sup>7</sup>**

Il Servizio Sociale Territoriale Unitario del Comune di Bologna è il risultato di un ampio processo di riordino del sistema di *welfare* cittadino, mediante il quale i servizi sociali dei diversi quartieri sono stati riuniti attraverso un nuovo e diverso sistema di governance, sotto la responsabilità di una direzione unitaria presso l'Area Welfare, dando loro un assetto più stabile, ma mantenendo al contempo le strutture territoriali di accesso (Sportelli Sociali), valutazione e presa in carico degli utenti.

Avviato a luglio 2016 con un Atto di Giunta, a cui è seguita un'ampia fase di confronto, elaborazione e consultazione, sia a livello istituzionale, sia con le parti sociali e gli operatori dei servizi coinvolti, il Servizio Sociale Territoriale Unitario ha visto ufficialmente la luce il 23 gennaio 2017 con l'approvazione della Delibera di Consiglio, che ha sancito il passaggio formale dal 1° febbraio 2017 delle funzioni del servizio sociale dai quartieri all'Area Welfare del Comune.

Questo processo di riordino si è concluso nell'ottobre 2019 quando i Servizi per la disabilità, precedentemente affidati all'Azienda USL di Bologna, sono tornati in gestione al Comune, completando così a tutti gli effetti il processo di riordino e di costituzione del Servizio Sociale Territoriale Unitario.

Il nuovo assetto del Servizio sociale territoriale unitario, dislocato nei territori dei Quartieri, è così articolato:

- **6 Servizi sociali di Comunità** (uno per quartiere), che ricomprendono l'Area Accoglienza (rivolta alla cura trasversale dei bisogni socio economici di famiglie, adulti ed anziani), lo Sportello sociale ed i servizi rivolti alla non autosufficienza
- **4 Servizi sociali Tutela minori** (6 equipe territoriali)
- **1 Servizio Sociale per la Disabilità** (2 equipe territoriali: area est e area ovest).

Le funzioni del Servizio Sociale Territoriale Unitario trovano completamento nei

<sup>7</sup> Cfr "Il riordino del Servizio Sociale territoriale", disponibile qui:  
<http://www.comune.bologna.it/sportellosociale/articoli/91007>

servizi sociali conferiti ad ASP Città di Bologna, che ne garantisce la gestione sulla base degli obiettivi assegnati.

Si tratta di<sup>8</sup>:

- **Servizio sociale a bassa soglia** - SBS: si occupa di persone adulte senza dimora, italiane e straniere, a vario titolo presenti sul territorio cittadino, anche in modo sporadico o transitorio, compresi i cittadini stranieri privi di regolare titolo di soggiorno, ai quali è assicurata risposta ai bisogni indifferibili e urgenti. SBS si occupa anche, in collaborazione con SPI, di richiedenti e titolari di protezione internazionale che presentano problematiche connesse alla grave emarginazione adulta.
- **Pronto intervento sociale** – PRIS: rivolto a soggetti che versano in situazioni di emergenza e urgenza sociale, i quali non sono in grado di attivare nell'immediato e autonomamente soluzioni adeguate ad alleviare la condizione di bisogno.
- **Servizi abitativi**: si occupa di progetti di autonomia abitativa, attraverso l'Agenzia per l'abitare (accompagnamento alla ricerca attiva di un alloggio), servizi/alloggi di transizione abitativa e di pronta accoglienza.
- **Servizi per la domiciliarità**: definisce per le persone segnalate dal SSC interventi socio-sanitari (assistenza domiciliare, centro diurno, ricovero residenziale di sollievo, assegni di cura) per supportarne la permanenza al proprio domicilio.
- **Servizio Risorse minori**: assicura accoglienza residenziale in comunità per minori e nuclei mamma/bambino e assistenza educativa domiciliare; gestisce il Centro per le famiglie.
- **Servizio protezioni internazionali e MSNA**: rivolto ai richiedenti e titolari di protezione internazionale di recente arrivo sul territorio cittadino.

L'obiettivo è quello di garantire una maggiore universalità ed una maggiore specializzazione circa diverse aree di intervento, dando risposta a bisogni che si diversificano anche culturalmente, nonché promuovendo percorsi di presa in carico personalizzati e basati sulla differente complessità dei bisogni dei cittadini, anche facendo leva sulle risorse proprie della comunità e le risorse individuali delle persone che si rivolgono ai servizi.

### **1.6) Le risorse a supporto dell'operatività dei servizi sociali e socio-sanitari nell'accoglienza e presa in carico dei cittadini di paesi terzi**

Il Comune di Bologna per garantire equità e pari opportunità alla cittadinanza straniera nell'accesso e fruizione dei servizi di *welfare*, ha adottato dal 2008 (dopo la chiusura del *Servizio Immigrati, profughi e nomadi*) un modello universalistico, mantenendo però attivi servizi specialistici dedicati a particolari target di cittadini stranieri, nonché attivando risorse ed interventi ad hoc per supportare l'operatività del Servizio sociale territoriale nella complessa relazione con la popolazione straniera.

I servizi e progetti specialistici sono:

Il **Servizio protezioni internazionali**, attivo presso ASP Città di Bologna e rivolto ai richiedenti e titolari di protezione internazionale di recente arrivo sul territorio cittadino, svolge funzioni di accoglienza, valutazione delle richieste, risposta e/o



invio ai servizi deputati alla presa in carico. Si avvale dello strumento operativo del progetto SAI, quale risorsa progettuale di accoglienza e accompagnamento all'autonomia, nonché delle progettualità dedicate ai cittadini stranieri (FAMI, FNPM, ecc.) per supportare i percorsi di integrazione degli utenti del servizio.

Il **Progetto Oltre la Strada**, che si occupa di riduzione dei rischi per chi si prostituisce in strada e al chiuso e, parallelamente, di emersione, accoglienza, protezione e inserimento sociale di persone vittime di grave sfruttamento o tratta per fini sessuali, lavorativi, accattonaggio e attività illecite.

Il **Servizio di mediazione linguistica e culturale**, affidato alla gestione di ASP ed attivabile dagli operatori del servizio sociale territoriale.

Ulteriori risorse a supporto dell'operatività dei servizi nell'accoglienza e presa in carico dei cittadini stranieri, sono disponibili grazie alle progettazioni finanziate con risorse europee del **FAMI** (Fondo Asilo Migrazione e Integrazione) o di altre linee di finanziamento nazionale (es. **FNPM** – Fondo Nazionale Politiche Migratorie, **Fondi 8x1000**, ecc.). Questi progetti, complessi nella gestione - soprattutto amministrativa, ma anche tecnica, per gli iter di rendicontazione delle attività che richiedono - consentono di arricchire l'offerta strutturata dei Servizi, attraverso attività e servizi complementari, quali: corsi di lingua italiana L2, interventi educativi e di accompagnamento all'inclusione socio-economica e abitativa, mediazione interculturale, consulenza legale, supporto psicologico, ecc.

Sono inoltre attivi sul territorio cittadino altre analoghe progettazioni FAMI, gestite dalla Regione Emilia-Romagna, dall'Azienda USL di Bologna o da soggetti del Terzi settore.

La ricchezza di risorse complementari in tal modo disponibili al sistema dei servizi, se da un lato agevola il lavoro degli operatori, dall'altro necessita, per poter essere realmente efficace, di un'azione di coordinamento e governance che consenta di attenuare i rischi di frammentarietà e dispersione insiti nella gestione di queste risorse.

### **1.7) Risorse e azioni per accompagnare l'evoluzione in senso interculturale della comunità locale**

Altre Aree del Comune attivano servizi ed interventi a supporto dei percorsi di inclusione sociale della cittadinanza straniera e per accompagnare l'evoluzione in senso interculturale della comunità cittadina, migliorando il contesto nel quale i servizi operano.

**L'Area Nuove Cittadinanze, Inclusione Sociale e Quartieri**, anche in sinergia con gli Uffici Reti dei quartieri, promuove progetti di integrazione interculturale e di contrasto alle discriminazioni; sostiene l'associazionismo straniero tramite il **Centro Interculturale Massimo Zonarelli**, sviluppa progetti e iniziative informative e formazione sul dialogo interreligioso, sui diritti umani e sulla cooperazione internazionale, a partire dal coinvolgimento delle associazioni migranti e interculturali interessate a collaborare su questi temi. L'Area realizza anche progettazioni mirate all'inclusione sociale dei richiedenti protezione internazionale, attraverso il loro coinvolgimento in attività di cura dei beni comuni urbani mediante la stipula di Patti di collaborazione con soggetti del terzo settore.

**L'Area Educazione, Istruzione e Nuove generazioni** - attraverso il **CD>>LEI e Centro Ri.E.Sco** - svolge un'attività di divulgazione e sperimentazione destinata a sostenere il lavoro di coloro che operano nell'ambito dell'educazione interculturale, attraverso seminari, corsi di aggiornamento, iniziative pubbliche, consulenze pedagogiche. Il Centro offre servizi di: documentazione, formazione, informazione e consulenza. Realizza anche corsi di lingua italiana L2 per gli adulti ed attività rivolte agli allievi stranieri, specialmente neo-arrivati, quali: summer school per colmare le carenze didattiche durante il periodo estivo e corsi di italiano L2 per l'apprendimento dei linguaggi disciplinari.

E' certamente necessario, sia riguardo la gestione dei progetti, sia riguardo la rete dei servizi, rafforzare sinergie, collaborazioni, conoscenza reciproca, per mettere meglio a sistema le diverse risorse ed opportunità attive e/o attivabili per accompagnare l'evoluzione in senso interculturale della comunità cittadina e per facilitare l'inclusione sociale e l'autonomia della popolazione straniera. Tali percorsi sono certamente più difficili e complessi nell'attuale fase storica, caratterizzata dallo scollamento delle relazioni sociali e dalla crisi economica sempre più stringente che, come noto, colpisce in modo più significativo la cittadinanza straniera.

## **2) LINEE OPERATIVE PER IL RACCORDO FRA SERVIZIO SOCIALE TERRITORIALE E SERVIZIO PROTEZIONI INTERNAZIONALI**

### **2.1) Principi guida e considerazioni preliminari**

La riflessione del Gruppo di lavoro per definire linee operative utili a migliorare il raccordo fra SST e SPI, si è sviluppata a partire da alcune considerazioni preliminari e dai seguenti **principi guida** definiti dal Dirigente del SST:

- 1) ciò che deve guidare nell'individuazione del servizio competente alla presa in carico è l'analisi del bisogno delle persone/nuclei, pertanto **il servizio competente è quello meglio capace di rispondere al bisogno rilevato;**
- 2) non sempre sarà possibile definire in modo certo e univoco il servizio competente: è quella che nelle *Linee di indirizzo per il raccordo tra Area Accoglienza ed Area Tutela Minori* è stata definita come **“zona grigia”, in questi casi è necessaria la valutazione congiunta e la presa in carico condivisa fra diversi servizi;**
- 3) gli esiti del lavoro di questo gruppo potranno essere utili, se necessario, a modificare i contenuti del contratto di servizio fra Comune e ASP.

Ad accompagnare la definizione di tali principi, alcune **considerazioni preliminari** del Dirigente, di seguito integralmente riportate, le quali evidenziano anche le criticità che hanno reso opportuna la costituzione del Gruppo di lavoro e la riflessione sviluppata al suo interno:

“1) La funzione di supporto al disagio abitativo non costituisce un'attività specialistica del servizio sociale territoriale con equipe e risorse dedicate, ma è, al contrario, esercitata da tutte le equipe di presa in carico in relazione agli utenti

seguiti. Sia il Servizio Sociale di Comunità (area accoglienza e non autosufficienza), che il Servizio Sociale Tutela Minori, che il Servizio Sociale per la Disabilità possono collocare utenti in situazioni di particolare disagio abitativo utilizzando risorse comuni (alberghi, strutture pronta accoglienza, alloggi di transizione, contributi economici per spese di alloggio, ecc.).

2) L'Area Accoglienza del Servizio Sociale di Comunità, in collaborazione con l'Agenda per l'Abitare di ASP, esercita tale funzione solo per chi non ha altri servizi di presa in carico e manifesta una vera e propria emergenza abitativa legata al rischio concreto di finire in strada presentando, al contempo, elementi di fragilità che richiedono una generica protezione da parte del servizio sociale (nuclei con minori, adulti fragili, ecc.). Il Servizio Sociale di Comunità esercita inoltre una funzione di coordinamento per il proprio territorio sull'ambito del disagio abitativo rappresentando abitualmente anche il Servizio Sociale Tutela Minori nelle sedi valutative e decisionali (equipe casa, tavolo sfratti, ecc.).

3) Il Servizio Protezioni Internazionali ha acquisito nel tempo tutte le funzioni di servizio sociale e, ad oggi, è un servizio sociale specialistico a tutti gli effetti. In quanto tale, il Servizio Protezioni Internazionali ha la titolarità della presa in carico sociale delle persone che accoglie e ha accesso a tutte le risorse comuni per fronteggiare il disagio abitativo elencate al punto 1. Il fatto che il Servizio sia allocato in ASP e che conseguentemente vi sia un budget di spesa diverso per finanziare le risorse indicate, non rileva rispetto alla disponibilità di queste. La gestione dei budget è un tema di programmazione che va affrontato nelle sedi adeguate e che incide sulla quantificazione delle risorse utilizzabili, ma non sulla loro accessibilità.

Alla luce di queste premesse, **la collaborazione tra il Servizio Protezioni Internazionali e i servizi sociali del territorio per la gestione delle uscite dai centri di accoglienza va regolata in base ai seguenti criteri:**

a) Il Servizio Protezioni Internazionali gestisce autonomamente i percorsi di fuoriuscita dalle strutture residenziali dedicate a richiedenti/beneficiari di protezione, in quanto titolare dei percorsi di accoglienza e della presa in carico sociale e disponendo, oltre che di specifici strumenti (contributi all'uscita, contributo integrazione abitativa, ecc.), anche della possibilità di accesso alle risorse comuni indicate al punto 1, al pari di tutti gli altri servizi di presa in carico.

b) L'Area Accoglienza del Servizio Sociale di Comunità può svolgere funzioni di consulenza al Servizio Protezioni Internazionali sul tema del disagio abitativo avendo, oltre che un compito di coordinamento territoriale in materia, anche la conoscenza delle risorse della comunità (associazioni, parrocchie, volontari, ecc.) eventualmente attivabili come supporto ai percorsi in corso di progettazione.

c) Il passaggio della presa in carico al termine dei percorsi di accoglienza dal Servizio Protezioni Internazionali ai servizi del territorio può avvenire per quei casi che necessitano di una presa in carico specialistica e complessa (non autosufficienza, tutela minori, disabilità) sulla base degli strumenti di valutazione propri di tali ambiti. Vale a dire, in tutti quei casi in cui a guidare non è il bisogno

abitativo - rispetto al quale non vi è alcun valore aggiunto nel passaggio del caso al territorio - ma un bisogno di altra natura che necessita di un'equipe specializzata e strumenti appropriati”.

## **2.2) Ulteriori indicazioni operative**

A partire dai principi e dalle considerazioni di cui sopra, ampiamente dibattute nel corso degli incontri, il Gruppo – che si è confrontato anche su alcuni casi concreti – ha elaborato le seguenti ulteriori indicazioni operative:

### **1) In relazione a **persone e nuclei familiari portatori di fragilità socio-economica, in uscita dall'accoglienza finanziata ed in carico a SPI:****

1a) spetta a SPI individuare la risorsa abitativa alternativa all'accoglienza finanziata, considerando come accoglienza finanziata quella attivata nell'ambito del SAI e nell'ambito di specifiche progettazioni dedicate alla cittadinanza straniera (FAMI – FNPM – ecc.). A tale fine SPI – oltre a segnalare il nucleo alle Equipe dedicate al tema dell'abitare - può chiedere una consulenza al SSC del territorio dove la persona/il nucleo è in accoglienza SAI.

1b) si può considerare come tempistica orientativa per il coinvolgimento in consulenza del SSC quella dei 6 mesi prima dalla data di uscita prevista per il nucleo familiare in difficoltà, rilevando che le funzioni operative di contatto e ricerca risorse abitative rimangono in capo a SPI.

1c) l'inserimento della persona o nucleo familiare in un alloggio di Transizione Abitativa, determina la dimissione dal SPI e la segnalazione per la presa in carico da parte del SST. Tale segnalazione dovrà essere effettuata con tempi congrui e comunque almeno 6 mesi prima dalla data prevista per la dimissione. Il SST competente alla presa in carico è quello del territorio dove il nucleo è stato in accoglienza SAI ed ha la residenza, al SST compete anche la sottoscrizione del Patto di adesione personalizzato, previsto per l'ingresso in transizione abitativa.

1d) l'inserimento di persone o nuclei familiari in uscita dal SAI in un alloggio di Pronto Accoglienza deve essere tendenzialmente evitato, salvo situazioni di particolare criticità e complessità. In ogni caso, tale inserimento non determina la dimissione da SPI, che rimane competente per la prosecuzione del percorso di autonomia ed inclusione, compresa la funzione di individuazione della risorsa abitativa alternativa, anche operando di concerto con la rete dei servizi così come definito al punto 1a).

1e) in relazione al luogo dove è stata individuata la risorsa abitativa alternativa all'accoglienza finanziata, intesa secondo quanto specificato al punto 1a), qualora sussista una condizione di necessità, si potrà ulteriormente coinvolgere il SS del territorio di nuova collocazione, al fine di una valutazione per una presa in carico da parte del servizio medesimo, finalizzata ad accompagnare il nucleo familiare nel progressivo superamento delle fragilità socio-economiche di cui è portatore, considerando la contestuale chiusura della presa in carico da parte di SPI.

1f) qualora la risorsa abitativa individuata afferisca a realtà associative/parrocchie, è necessaria una valutazione congiunta SST/SPI/realtà associativa per stabilire qual'è il servizio competente alla presa in carico, considerando: la tempistica di permanenza nell'alloggio e le prospettive future del nucleo familiare in termini di possibile radicamento sul territorio (anche con riferimento alla residenza anagrafica).

2) In relazione **ad adulti portatori di fragilità psichiche in uscita dall'accoglienza finanziata e carico a SPI:**

2a) in questo caso, come in molti altri che riguardano anche cittadini italiani, il problema non è prevalentemente quello abitativo in uscita dall'accoglienza (che comunque rimane), ma è soprattutto quello delle lacune del sistema di integrazione socio sanitaria dell'ambito adulti, in via di ridefinizione attraverso nuovo Accordo di Programma.

2b) Spetta comunque al SPI individuare la risorsa abitativa alternativa all'accoglienza finanziata, anche avvalendosi delle risorse afferenti al sistema di accoglienza della Grave Emarginazione Adulta, ed assicurare il raccordo con il CSM/SerDP ed eventualmente con il servizio sociale del territorio di nuova collocazione, al fine di una valutazione per la presa in carico, qualora permanga una situazione di necessità e considerando la contestuale chiusura della presa in carico da parte di SPI.

2c) per facilitare il raccordo fra SPI e CSM/SerDP si ritiene opportuno formalizzare la partecipazione di ASP-SPI alle ETI adulti dei Quartieri dove sono ubicate le strutture SAI/alloggi di progetto, per presentare i casi da proporre alla valutazione socio-sanitaria ai fini di una presa in carico condivisa con il CSM. Va attentamente considerata la tempistica utile per la presentazione in ETI di questi casi da parte del SPI: è bene che ciò avvenga fin dall'ingresso in accoglienza e comunque al manifestarsi dei primi sintomi di fragilità.

3) In relazione alle **situazioni di nuclei familiari con minori in accoglienza in strutture che afferiscono al SPI e che presentino problematiche genitoriali**, il SPI effettua le segnalazioni al Servizio Tutela Minori del territorio di residenza per consulenza e confronto o per una presa in carico congiunta quando si valuti necessario il coinvolgimento dell'Autorità giudiziaria minorile.

Il Servizio sociale Protezioni internazionali partecipa alle Equipe Territoriali integrate dell'Area Tutela minori per presentare i nuclei circa i quali si renda necessario un intervento integrato socio-sanitario. Il SPI, nelle situazioni in cui sussista rischio di allontanamento o allontanamento dei minori dai genitori, partecipa con il Servizio Tutela minori anche all'UVM cittadina, finalizzata alla progettazione congiunta ed alla compartecipazione economica delle accoglienze. Il personale Assistente sociale del SPI da anni partecipa a percorsi formativi congiunti inerenti le tematiche minorili e in particolare partecipa ai Tutoraggi territoriale sui casi, volti a creare competenze specialistiche, linguaggi e modalità operative condivisi tra Servizi.

4) riguardo **ai giovani in uscita dall'accoglienza (ex-MSNA)** che spesso sono portatori di bisogni complessi; la competenza rimane in capo ad ASP per tutti quei minori per i quali è stato disposto il prosieguo amministrativo in quanto titolati a permanere nell'ambito del progetto SAI, un eventuale coinvolgimento del SST va effettuato con i tempi e le modalità già definite al punto 1).

5) Riguardo infine all'individuazione del Servizio competente per la presa in carico di **persone e nuclei cittadini di paesi terzi, di recente arrivo sul territorio cittadino e segnalati al PRIS o che si presentano spontaneamente ai servizi:**

5a) in caso di persone o nuclei irregolari, privi di permesso di soggiorno o con permesso di soggiorno scaduto, nonché privi di residenza o con pregressa residenza sul territorio comunale di Bologna o in altro comune è opportuno che:

- se la persona o il nucleo ha una residenza pregressa in un altro comune, il PRIS la indirizzi a quel territorio; a tale fine è opportuno esplicitare con chiarezza il limite degli interventi che è possibile attivare, riferiti alla mera risposta a bisogni indifferibili e urgenti; inoltre è necessario attivarsi per la rivalsa dei costi sostenuti nei confronti del comune competente;

- se vi è una pregressa residenza a Bologna o se la persona/il nucleo sono privi di residenza, è necessaria una valutazione congiunta, che consideri sia il percorso giuridico possibile, sia il luogo in cui la persona/nucleo ha fissato il centro dei propri interessi, per stabilire il servizio competente in relazione al percorso futuro ipotizzato. Spetta comunque al SPI l'accompagnamento legale.

5b) in caso di titolari di protezione internazionale o complementare residenti a Bologna o in altro comune, che non hanno condizioni di autonomia economico-abitativa: la competenza spetta al SPI (che provvederà eventualmente al raccordo con il comune di residenza diverso da Bologna).

La competenza è del SST solo quando la persona/nucleo ha già fruito del percorso di accoglienza nel SAI dal quale è uscita in una condizione di autonomia e le criticità siano insorte in una fase successiva.

Inoltre la competenza è del SST nel caso di persona o nucleo che aveva radicato il centro dei propri interessi sul territorio cittadino ed in relazione a bisogni non direttamente connessi al percorso di protezione. Anche il SST se la persona/nucleo familiare è residente in altro comune del territorio nazionale, deve orientare la persona/nucleo al rientro ed attivarsi nei confronti del Comune di residenza per la rivalsa dei costi sostenuti.

### **2.3) Alcune ricadute operative in esito all'attività del Gruppo**

La riflessione condotta dal Gruppo di lavoro ha consentito di apportare alcune modifiche circa l'attuale organizzazione dei servizi, per migliorarne l'operatività in relazione ad alcune delle tematiche oggetto di confronto. In particolare:

- il SPI ha individuato una figura interna di riferimento/coordinamento sul tema dell'abitare, che partecipa stabilmente alle Equipe di Pronto Accoglienza e della Transizione Abitativa. Tale partecipazione è utile da un lato a consentire una tempestiva segnalazione e confronto sulle situazioni in uscita dall'accoglienza finanziata che necessitano di supporto abitativo, dall'altro a condividere modalità e

criteri di valutazione sui bisogni e le risorse dei nuclei in carico ai diversi servizi cittadini.

- il SPI assumerà una funzione di consulenza legale sui titoli di soggiorno, rivolta agli operatori del SST, anche avvalendosi del supporto di progettazioni dedicate (es. CASP-ER II). In tale direzione è prevista una opportuna modifica del contratto di servizio.

## **CONCLUSIONI E PROSPETTIVE**

Il Gruppo di lavoro ha evidenziato alcune questioni di prospettiva, di seguito sintetizzate:

1) è necessario rafforzare e consolidare il raccordo con la locale Prefettura, per un uso razionale delle risorse CAS/SAI presenti sul territorio e per accompagnare le uscite dai CAS. Non va dimenticato che la popolazione ospite dei CAS, al termine dell'accoglienza rimane sovente sul territorio cittadino, con bisogni che necessitano di presa in carico da parte dei servizi. Un migliore raccordo e collaborazione fra SPI, Comune e Prefettura, facilita la gestione di accessi e uscite dall'accoglienza e la condivisione delle risorse progettuali attive sul territorio, con l'obiettivo di meglio accompagnare all'autonomia anche i beneficiari CAS;

2) si verifica, con sempre maggiore frequenza, l'arrivo sul territorio cittadino di nuclei famigliari richiedenti e/o titolari di protezione che, pur avendo il centro dei loro interessi o la residenza in altre città, preferiscono allontanarsi da quei luoghi, dove trovano, a loro dire, un'accoglienza meno qualificata. E' opportuno in questi casi agire qualunque strumento possibile per incentivare la persona a rientrare nel luogo di provenienza ed il relativo Comune ad assumersi gli oneri assistenziali connessi;

3) la Commissione territoriale per il riconoscimento del diritto di asilo, negli ultimi tempi segnala i nuclei famigliari con minori richiedenti protezione internazionale ma che non hanno i requisiti per accedervi, al Tribunale per i minorenni, affinché valuti la possibilità di concedere un permesso di soggiorno ex art. 31 del TU Immigrazione (PdS per Assistenza minore).

La competenza per le indagini richieste dal Tribunale è in capo alla Tutela Minori che può avvalersi del supporto del PRIS.

Rispetto a queste situazioni è necessario da un lato evidenziare al nucleo familiare, che la richiesta di PdS ex art.31 non dà diritto a forme di accoglienza, dall'altro orientare eventuali progettazioni future per rispondere ai bisogni di questi nuclei famigliari: al momento ci si può avvalere del progetto LGNetEA.

E' altresì necessario attivare nel merito un confronto ed un'azione coordinata sia con la Commissione territoriale, sia con il Ministero e la Prefettura.

4) non sono disponibili sul territorio risorse sufficienti, anche sul versante abitativo, per l'accoglienza e la presa in carico di adulti multiproblematici: su questo obiettivo è necessario orientare eventuali progettazioni future, per rispondere almeno in parte a queste criticità. Al contempo, è necessario, come già

evidenziato, formalizzare la partecipazione di SPI alle ETI dei Territori dove sono ubicate le strutture SAI/alloggi di progetto, per presentare i casi da proporre alla valutazione socio-sanitaria, ai fini di una presa in carico condivisa con il CMS e il SerDP;

5) si ritiene infine opportuno organizzare incontri periodici (a cadenza trimestrale o quadrimestrale) fra i diversi servizi del SST Unitario (figure apicali e coordinatori del SST) per un confronto strutturato sulle tematiche sin qui trattate. In particolare si propone la prosecuzione delle attività di questo gruppo di lavoro, anche per monitoraggio e verifica sull'applicazione delle linee operative.

Le indicazioni operative qui delineate, non possono certamente considerarsi risolutive delle criticità che i servizi si trovano quotidianamente ad affrontare nell'accoglienza e presa in carico dei cittadini stranieri, soprattutto quando si tratta di migranti forzati, per le traumatiche condizioni in cui il loro viaggio si è realizzato e per le violenze e maltrattamenti di cui sovente sono (stati) vittime. Tanto meno la "casistica" qui rappresentata può considerarsi esaustiva delle situazioni complesse che si presentano ai servizi del territorio.

Per questo è utile da un lato considerare l'opportunità di modificare ed arricchire, nel tempo, i contenuti di questo documento, anche in relazione all'evoluzione del fenomeno migratorio. Dall'altro, soprattutto, è necessario affrontare ogni situazione problematica, in un rapporto di leale collaborazione fra servizi ed operatori, tenendo sempre al centro la persona in difficoltà e i suoi bisogni.

Bologna, marzo 2021