

Il welfare a Modena

Attori, servizi e beneficiari

Capitolo 2

Gli interventi contro la povertà a Modena

Autori: Davide Baldini, Eleonora Costantini, Ezra Ferrarini, Stefano Neri, Edoardo Renato Piombini, Mattia Perra

Coordinamento: Massimo Baldini

La ricerca, *promossa dalla Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali e resa possibile grazie al contributo della Fondazione Modena*, descrive il sistema di welfare del Comune di Modena in alcune delle sue principali aree di intervento: i servizi per gli anziani e le persone con disabilità, le politiche di contrasto alla povertà, gli interventi rivolti ai migranti, il welfare abitativo e i servizi per la prima infanzia. Pur affrontando ambiti diversi, i capitoli condividono una prospettiva comune: leggere il welfare locale come un sistema di istituzioni, servizi, attori pubblici e privati e strumenti redistributivi che cercano di rispondere a bisogni in rapida trasformazione.

La ricerca

Il territorio del comune di Modena è caratterizzato da livelli relativamente elevati di reddito, occupazione e dotazione di servizi pubblici, erede di una lunga tradizione di welfare fondato sull'integrazione tra intervento pubblico e del terzo settore. Anche qui si manifestano processi che modificano i tratti della domanda sociale: l'invecchiamento della popolazione, l'aumento delle fragilità economiche, la stagnazione dei redditi da lavoro, la crescita dei costi abitativi, i cambiamenti nelle strutture familiari, l'immigrazione e la trasformazione del mercato del lavoro. Anche in contesti economicamente dinamici emergono nuove vulnerabilità e cresce la pressione sul sistema locale di protezione sociale.

La ricerca adotta un approccio prevalentemente descrittivo e istituzionale, integrando dati statistici, informazioni amministrative e analisi delle politiche pubbliche. Le fonti utilizzate includono dati del Comune di Modena e dell'AUSL, flussi amministrativi regionali (FRNA, ReportER), indagini campionarie nazionali (PASSI d'Argento, EHIS, Istat) e, per il capitolo sulle tecnologie assistive nelle residenze per anziani, un'indagine originale condotta dal CAPP. Particolare attenzione è dedicata alla governance del welfare locale: al ruolo svolto dai vari soggetti — Comune, Azienda USL, Regione Emilia-Romagna, Terzo Settore e reti informali di cura — e alle loro relazioni. Ne emerge l'immagine di un welfare "misto", nel quale la qualità delle risposte dipende dalla capacità di coordinamento tra livelli istituzionali e dalla sostenibilità economica e organizzativa dei servizi.

L'obiettivo del lavoro non è soltanto descrivere l'offerta esistente, ma anche mettere in evidenza le principali tensioni che attraversano oggi il welfare urbano: il difficile rapporto tra universalismo e selettività in presenza di risorse limitate, tra diritti sociali e vincoli di bilancio, tra bisogni crescenti, innovazione e scarsità di personale qualificato.

Il lavoro è suddiviso in cinque capitoli tematici. Il primo analizza i servizi per gli anziani e le persone con disabilità: dopo una ricostruzione del quadro demografico e della governance multilivello, esamina l'offerta di servizi domiciliari, semiresidenziali e residenziali, con un approfondimento originale sull'adozione delle tecnologie assistive nelle Case Residenza per Anziani, e conclude con una sezione sul lavoro di cura formale e informale. Il secondo capitolo si concentra sulle politiche di contrasto alla povertà: ne descrive la dimensione quantitativa attraverso gli indicatori disponibili, ricostruisce il sistema di governance e gli attori coinvolti, e analizza i trasferimenti monetari e i servizi erogati, incluso il tema delle dipendenze. Il terzo capitolo esamina i bisogni sociali delle persone con background migratorio e le risposte del sistema locale, illustrando sia i servizi specialistici sia quelli generalisti. Il quarto capitolo è dedicato al welfare abitativo: descrive gli strumenti pubblici e privati a sostegno dell'accesso alla casa — dall'edilizia residenziale pubblica all'Agenzia Casa, dai fondi per l'affitto agli incentivi fiscali — e i principali attori coinvolti. Chiude la ricerca un capitolo sui servizi per la prima infanzia, che analizza l'offerta di nidi e servizi integrativi nel territorio comunale.

Capitolo 2

Gli interventi contro la povertà a Modena

Indice

1 Introduzione

2 La povertà a Modena: quadro generale e indicatori

3 Il sistema locale di contrasto alla povertà a Modena: attori, strumenti e governance

4 I trasferimenti monetari contro la povertà

5 I servizi contro la povertà

6 Le dipendenze

7 Conclusioni

1. Introduzione

Anche se da tempo il reddito nazionale cresce molto lentamente, l'Italia è ancora uno dei paesi più ricchi del pianeta. Eppure, la povertà economica continua a essere presente non solo nelle regioni meno sviluppate del paese, ma anche nei contesti urbani più dinamici. Secondo i dati Istat, nel 2024 circa 2,2 milioni di famiglie residenti in Italia, pari a circa l'8,4% del totale (corrispondenti a 5,7 milioni di persone, il 9,8% del totale dei residenti), si trovavano in condizione di povertà assoluta¹. L'incidenza della povertà assoluta è aumentata in tutto il paese rispetto a dieci anni fa, ma questo aumento è stato particolarmente forte nell'Italia del Nord, dove la quota di famiglie in povertà assoluta è salita dal 4,2% nel 2014 al 7,9% nel 2024, con un incremento di quasi quattro punti percentuali, mentre nel complesso del paese è aumentata da 6,2% a 8,4%.

Anche il territorio modenese, una delle zone più ricche e industrializzate d'Italia e con una lunga tradizione di politiche sociali, è interessato da dinamiche che ne mettono sotto pressione la tenuta sociale: tra le principali, la precarietà lavorativa, il continuo progresso tecnologico, che offre ad alcuni grandi opportunità ma può mettere in crisi interi settori e molte occupazioni, le difficoltà di accesso all'abitazione e i costi ad essa collegati, il notevole aumento del livello dei prezzi in anni recenti, l'invecchiamento demografico e l'ampia quota di popolazione migrante.

Questo capitolo analizza la povertà economica nel Comune di Modena e le risposte messe in campo a livello locale per contrastarla. L'attenzione è rivolta sia al ruolo del Comune come primo presidio territoriale di intercettazione e presa in carico delle situazioni di bisogno, sia alla rete di attori pubblici e privati che contribuiscono al welfare locale. Consideriamo sia la dimensione quantitativa del fenomeno, attraverso gli indicatori disponibili, sia quella qualitativa e istituzionale, focalizzandoci sugli strumenti di policy adottati, cioè trasferimenti monetari e servizi.

Il capitolo è organizzato come segue. Dopo aver delineato il quadro socio-economico della povertà nel territorio modenese e averne discusso gli indicatori principali, l'analisi si concentra sul sistema locale di contrasto al fenomeno, esaminando il ruolo dei diversi attori coinvolti e gli strumenti utilizzati. Le sezioni conclusive discutono i punti di forza e le criticità del modello modenese, offrendo alcune riflessioni sulle implicazioni per le politiche pubbliche e sulle possibili direzioni di ricerca futura.

2. La povertà a Modena: quadro generale e indicatori

In termini generali, se si vogliono studiare le dimensioni e le caratteristiche della povertà a livello comunale si manifestano rilevanti difficoltà di natura statistica, legate in particolare alla limitata numerosità campionaria delle indagini tradizionali o addirittura alla mancanza di informazioni quantitative sulle condizioni economiche dei vari gruppi sociali che compongono

¹ La povertà assoluta identifica le famiglie che non sono in grado di sostenere una spesa minima necessaria per acquistare un paniere di beni e servizi considerati essenziali per uno standard di vita dignitoso. La soglia di povertà dipende da numero ed età dei componenti, area geografica e dimensione del comune di residenza.

una popolazione locale. Le grandi indagini campionarie sulle condizioni economiche delle famiglie svolte da Istat o Banca d'Italia, ad esempio, contengono ciascuna informazioni che al massimo riguardano circa 20mila famiglie all'anno sull'intero territorio nazionale, una dimensione che può fornire stime robuste a livello di regione, ma non di provincia e tantomeno di singolo comune, incluse le grandi città.

Per superare questi limiti, negli ultimi anni si è fatto ricorso a metodologie di stima per piccole aree, che combinano informazioni provenienti dalle indagini campionarie con dati amministrativi, consentendo una lettura più dettagliata dei fenomeni socio-economici a livello territoriale. Pur con i necessari margini di cautela, tali strumenti permettono di delineare un quadro informativo utile per comprendere l'incidenza e le caratteristiche della povertà anche nel territorio modenese.

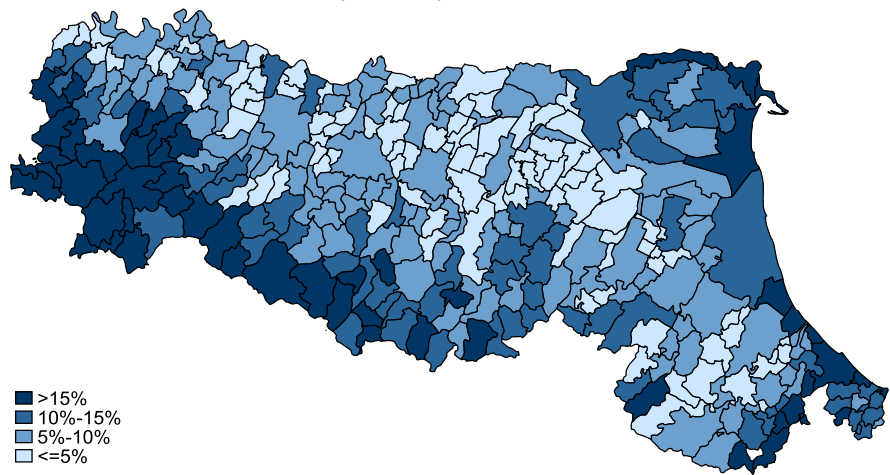
In questo filone di ricerca, uno studio del 2023 sugli indicatori di povertà a livello comunale in Emilia-Romagna [Ferrante e Fabrizi 2023] attribuisce all'area del Comune di Modena valori relativamente contenuti rispetto ad altri contesti urbani: il tasso di rischio di povertà o esclusione sociale è stimato intorno al 4,5%, quello di rischio di povertà al 3,3%, mentre la deprivazione materiale severa e la bassa intensità lavorativa si attestano rispettivamente all'1,2% e all'1,3%. Si tengano presenti le definizioni che seguono: il rischio di povertà è la quota di individui che dispongono di un reddito equivalente inferiore al 60% del reddito mediano nazionale equivalente; la deprivazione materiale è la quota di individui che vivono in una famiglia dove si verificano almeno quattro di nove situazioni specifiche (non poter scaldare la casa adeguatamente, non poter sostenere una spesa imprevista, non potersi permettere un pasto proteico al giorno, non potersi permettere una settimana di ferie all'anno, non potersi permettere una televisione a colori, una lavatrice, un'automobile, un telefono ed essere in arretrato nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o altro prestito); la bassa intensità lavorativa invece è la quota di individui tra 0 e 59 anni che vivono in famiglie con un'intensità lavorativa inferiore al 20%, dove quest'ultima è il rapporto tra i mesi lavorati e quelli teoricamente disponibili per l'attività lavorativa, considerando adulti in fascia 18-59 e escludendo studenti in fascia 18-24. Infine, il rischio di povertà o esclusione sociale è la quota di individui caratterizzata da almeno una delle tre precedenti condizioni. Se l'analisi viene estesa al livello provinciale, il quadro diventa più critico. Nel periodo immediatamente precedente alla pandemia, il tasso di rischio di povertà o esclusione sociale raggiungeva infatti valori superiori al 15% (15,83% in particolare), per poi ridursi nel 2020. Ma il dato del 2020 più che un effettivo miglioramento della situazione è dovuto alla eccezionalità del periodo pandemico.

Un altro lavoro che cerca di stimare l'incidenza della povertà a livello comunale è quello di Baldini (2025), a partire dalle statistiche sulle dichiarazioni dei redditi Irpef che il Ministero dell'economia rende disponibili per ciascun comune italiano. Anche in questo esercizio l'unità di analisi non è la famiglia o l'individuo, ma un'area come la regione o il comune. L'idea di base consiste nello stimare la relazione che sussiste tra un indice di povertà calcolato a livello di regione e alcune variabili socio-economiche, usando poi i coefficienti stimati per imputare lo stesso indice a unità geografiche meno ampie, avendo a disposizione anche per queste unità le stesse variabili socio-economiche usate come regressori nella stima iniziale sull'area più vasta. In questo caso, la stima di partenza è effettuata sulle regioni italiane. L'incidenza della povertà corrisponde alla misura relativa standard effettuata in sede Eurostat: la quota di persone che

vivono in famiglie con reddito disponibile equivalente inferiore al 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale. La figura 2.1 mostra l'incidenza della povertà relativa di reddito nei comuni emiliani nel 2022. I Comuni sono divisi in quattro gruppi per valori crescenti dell'indice. I colori più chiari corrispondono a un'incidenza di povertà relativa tra gli individui inferiore al 5% (il 28% di tutti i comuni emiliano-romagnoli), la tonalità leggermente meno chiara comprende i comuni con incidenza tra 5% e 10% (38%), quindi tra 10% e 15% (20%), e infine il gruppo con incidenza superiore al 15% (14%). In Provincia di Modena il primo gruppo comprende il 30% dei comuni, il secondo il 40%, il terzo il 21% e l'ultimo l'8,5%. La tabella che segue riporta i nomi dei singoli Comuni della provincia di Modena che appartengono alle quattro categorie.

A livello regionale si nota la presenza di un'area ad alto benessere e bassa povertà attorno ai grandi centri lungo la via Emilia, mentre il Ferrarese e l'Appennino occidentale hanno molti comuni con alta incidenza. Nella provincia di Modena, nell'area di pianura l'incidenza della povertà è in genere bassa, mentre cresce nella zona montana. Modena presenta un'incidenza del 9,5%, che la colloca nella fascia mediana in ambito provinciale.

Fig. 2.1. Incidenza della povertà relativa di reddito nei comuni emiliani nel 2022
 % di persone povere nel 2022



Fonte: Baldini (2025)

Tab. 2.1. Provincia di Modena: raggruppamento dei comuni in base all'incidenza stimata della povertà

0-5%	BOMPORTO
	SAN PROSPERO
	MEDOLLA
	SAN CESARIO SUL PANARO
	SOLIERA
	BASTIGLIA
	RAVARINO
	CASTELFRANCO EMILIA
	MIRANDOLA
	MARANO SUL PANARO

	NONANTOLA
	SAN FELICE SUL PANARO
	CAMPOGALLIANO
	CASTELVETRO DI MODENA
	FORMIGINE
5%-10%	CAMPOSANTO
	SPILAMBERTO
	SAVIGNANO SUL PANARO
	VIGNOLA
	CARPI
	FINALE EMILIA
	CASTELNUOVO RANGONE
	MARANELLO
	MODENA
	GUIGLIA
	SERRAMAZZONI
	FIORANO MODENESE
	SAN POSSIDONIO
	PAVULLO NEL FRIGNANO
	CONCORDIA SULLA SECCHIA
	NOVI DI MODENA
	CAVEZZO
	PRIGNANO SULLA SECCHIA
10%-15%	SASSUOLO
	ZOCCA
	MONTESE
	PALAGANO
	MONTECRETO
	LAMA MOCOGNO
	SESTOLA
	PIEVEPELAGO
	FANANO
>15%	FIUMALBO
	RIOLUNATO
	MONTEFIORINO
	POLINAGO

Fonte: Baldini (2025)

A fine 2025 Istat ha pubblicato (“Indice di Disagio socio-economico di individui e famiglie a livello sub-comunale (IDISE) - Anno 2021”) i primi risultati di un progetto di ricerca che ha l’obiettivo di approfondire la conoscenza del grado di disagio socio-economico per aree subcomunali, sfruttando l’ampio insieme di database amministrativi e campionari di cui dispongono Istat e altri istituti pubblici, in particolare Inps. Per il momento partecipano al

progetto solo alcune città italiane, e per la regione Emilia-Romagna Parma, Carpi, Modena e Bologna. Nella tabella che segue si presentano, per le città dell'Emilia-Romagna, gli indicatori di contesto relativi all'intero territorio comunale e in quella successiva alcuni indicatori di disagio socio-economico per le stesse città. Dopo una breve descrizione di questi dati, passiamo poi a presentare gli stessi indicatori calcolati da Istat per alcune sotto-aree del comune di Modena.

Nel confronto tra città della regione, va ovviamente tenuto conto che si tratta di realtà urbane vicine sia geograficamente che da un punto di vista socio-economico e caratterizzate da livelli di sviluppo economico relativamente elevati; per questo motivo, le differenze osservate risultano necessariamente contenute ma possono dare indicazioni comunque utili a comprendere le peculiarità della realtà modenese. In questo confronto, Modena si colloca su valori intermedi per densità di popolazione e presenta una struttura demografica lievemente più anziana rispetto a Parma e Carpi, con una quota di popolazione con almeno 65 anni superiore al 24%. Bologna è, di poco, ancora più "vecchia". La quota di popolazione straniera a Modena è simile a quella di Bologna e superiore a quella di Parma. Sul piano dell'istruzione, Modena ha più studenti sul totale della popolazione rispetto alle altre tre città, mentre Bologna è nettamente prima per incidenza di popolazione laureata. Il tasso di occupazione risulta sostanzialmente allineato a quello degli altri comuni considerati. Gli indicatori relativi alla struttura familiare mostrano ovunque una presenza significativa di famiglie unipersonali (soprattutto a Bologna) e una piccola quota di famiglie numerose.

Tab. 2.2. *Indicatori di contesto socio-economico per alcuni comuni della regione ER, 2021*

	densità pop.	pop. 0-24 / pop. totale	pop. >=65 / pop. tot.	pop. straniera / pop. totale	pop. >=65 / pop. straniera	studenti / pop. tot.	laureati 25-64 / pop. tot. 25-64
Parma	0,7	22,1	22,3	16,9	4,5	18,7	33,4
Carpi	0,5	22,6	23,6	13,8	4,2	17,9	20,7
Modena	1,0	22,4	24,2	14,9	5,4	19,2	31,4
Bologna	2,8	19,9	24,5	14,8	5,6	17,8	42,0

	tasso occupazione 15- 64	n. maschi / n. femmine	pop. 0- 24 / pop. >=65	n. stranieri / n. italiani	pop. 20-24 / pop. 60-64	famiglie unipersonali / famiglie totali	famiglie con almeno 5 membri / famiglie totali
Parma	70,3	0,9	1,0	0,2	0,7	42,1	3,7
Carpi	68,6	0,9	1,0	0,2	0,8	36,1	5,2
Modena	69,9	0,9	0,9	0,2	0,7	40,5	4,8
Bologna	70,1	0,9	0,8	0,2	0,7	52,8	2,7

Fonte: ISTAT

La tabella che segue passa agli indicatori di disagio socio-economico negli stessi comuni dell'Emilia-Romagna. In generale, Bologna è il contesto con le fragilità più diffuse su più dimensioni, mentre Carpi mostra difficoltà più concentrate sulla dimensione educativa;

Modena si colloca sempre in una posizione intermedia o relativamente favorevole. Per quanto riguarda le condizioni della popolazione anziana, Bologna presenta la quota più elevata di persone con almeno 70 anni (sul totale delle persone con almeno 70 anni) che vivono sole e senza casa di proprietà, mentre Carpi si colloca all'estremo opposto. La situazione reddituale a Modena, da un punto di vista relativo agli altri comuni, è buona: poche persone vivono in nuclei in cui non vi sono percettori di reddito da lavoro e da pensione, ed è bassa la quota di chi vive in famiglie a basso reddito, molto inferiore a quella di Bologna. Buoni sono anche i dati relativi al disagio lavorativo. La quota di persone in età di lavoro con basso titolo di studio è simile a quella di Parma, inferiore a Carpi e maggiore rispetto a Bologna. I Neet (giovani che non lavorano né studiano) sono meno frequenti rispetto agli altri comuni, così come i ragazzi che abbandonano gli studi o ripetono l'anno.

Il confronto indica che Modena non si colloca mai nella situazione di maggiori debolezze e mostra, in particolare sul versante del lavoro e del reddito, risultati (spesso leggermente) migliori rispetto agli altri contesti analizzati. Le fragilità presenti appaiono più legate all'invecchiamento della popolazione e alla struttura demografica che al mercato del lavoro. Va però sottolineato che i dati si riferiscono al 2021, un anno ormai lontano a causa della difficoltà di reperire e coordinare informazioni quantitative molto eterogenee e che provengono da svariate fonti. In cinque anni le condizioni del mercato del lavoro e dei redditi delle famiglie possono essere cambiate in modo significativo, e su questo aspetto i dati qui presentati possono solo dare indicazioni sul contesto di base, che è certamente buono, non sulla dinamica recente.

Tab. 2.3. *Indicatori di disagio socio-economico per alcuni comuni della regione ER, 2021*

	% delle persone età >=70 che vivono sole e non in proprietà	% che vivono in famiglie senza percettori di reddito	% che vivono in famiglie e con basso reddito eq.	Tasso occupazione e 25-64 anni	% 0-64 che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa	% 25-64 con occupazione e non stabile	% 25-64 con basso livello di istruzione e (max licenza media)	% 15- 29 neet	% studenti ripetenti o che abbandonano la scuola
Parma	8,2	6,6	12,4	78,1	9,4	15,9	24,4	15,1	7,8
Carpi	6,7	5,1	13,2	76	9,6	16,6	32,8	15,9	8,7
Modena	7,8	5,2	11,2	78,4	8,2	14,6	25,9	14,3	7,3
Bologna	10	8,1	15	77,6	11,8	15,2	19,9	16,6	8,2

Fonte: ISTAT

Nel caso del comune di Modena, Istat fornisce gli indicatori di contesto e di disagio per i quattro quartieri della città, una disaggregazione molto semplice ma che fornisce utili indicazioni. Iniziando con gli indicatori di contesto, il centro è anzitutto la zona più densamente popolata, mentre in posizione opposta troviamo la zona sud. Il centro è anche l'area più giovane e con maggiore presenza di stranieri e di nuclei composti da una sola persona, mentre a sud della via Emilia aumentano gli anziani e diminuiscono decisamente gli stranieri. Nella zona nord si trova la maggior quota di famiglie numerose, e la minore di laureati.

Tab. 2.4. Indicatori di contesto per i quartieri del comune di Modena, 2021

	densità pop.	pop. 0-24 / pop. totale	pop. >=65 / pop. tot.	pop. straniera / pop. totale	pop. >=65 / pop. Straniera	studenti / pop. tot.	laureati 25-64 / pop. tot. 25-64
Centro Storico-San Cataldo (centro)	7,8	21,8	19,4	23,6	4,7	18,7	40,1
Crocetta-Modena Est-San Lazzaro (nord)	1,1	23,3	23,3	16,7	5,1	19,4	25,5
Buon Pastore-Sant'Agnese-San Damaso (sud est)	1,1	21,8	26,0	12,2	6,0	19,3	33,6
San Faustino-Saliceta San Giuliano-Madonnina-Quattro Ville (sud ovest)	0,6	22,4	25,0	12,6	5,6	19,1	30,1
Modena	1,0	22,4	24,2	14,9	5,4	19,2	31,4

Fonte: ISTAT

Il Centro è la zona con il tasso di occupazione più elevato ma anche quella con il più alto rapporto tra under 24 e over 65 e tra stranieri e italiani. I livelli più contenuti per i rispettivi indicatori si registrano invece al nord, sud-est e sud-ovest e sud-est insieme per l'ultimo. Nel Centro abbiamo anche l'incidenza più alta di famiglie unipersonali, con il sud-ovest in ultima posizione. Il tasso di famiglie con almeno 5 membri sul totale è più basso al Centro e raggiunge il massimo nella zona nord.

Tab. 2.5. Indicatori di contesto per i quartieri del comune di Modena, 2021

	tasso occupazione 15-64	n. maschi / n. femmine	pop. 0-24 / pop. >=65	n. stranieri / n. italiani	pop. 20-24 / pop. 60-64	famiglie unipersonali / famiglie totali	famiglie con almeno 5 membri / famiglie totali
Centro Storico-San Cataldo (centro)	70,6	1,0	1,1	0,3	0,8	52,3	4,0
Crocetta-Modena Est-San Lazzaro (nord)	68,9	0,9	1,0	0,2	0,7	38,5	5,8
Buon Pastore-Sant'Agnese-San Damaso (sud est)	69,9	0,9	0,8	0,1	0,7	39,1	4,5
San Faustino-Saliceta San Giuliano-Madonnina-Quattro Ville (sud ovest)	70,4	0,9	0,9	0,1	0,8	38,0	4,7
Modena	69,9	0,9	0,9	0,2	0,7	40,5	4,8

Fonte: ISTAT

assando agli indicatori di disagio, si nota anzitutto che i valori più negativi dei 9 indicatori sono tutti registrati o nel centro storico o nella zona nord della città. Le differenze sono spesso piuttosto elevate.

Tab. 2.6. Indicatori di disagio socio-economico per i quartieri del Comune di Modena, 2021

	% delle persone età >=70 che vivono sole e non in proprietà	% che vivono in famiglie senza percettori di reddito	% che vivono in famiglie con basso reddito eq.	Tasso occupa zione 25-64 anni	% 0-64 che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa	% 25- 64 con occup azione non stabile	% 25-64 con basso livello di istruzione e (max licenza media)	% 15- 29 neet	% studenti ripetenti o che abbandona no la scuola
Centro Storico-San Cataldo (centro)	11,7	7,8	16,0	78,0	10,2	17,0	22,9	16,7	9,2
Crocetta-Modena Est-San Lazzaro (nord)	7,7	5,0	12,3	76,8	8,2	14,2	31,1	15,4	8,6
Buon Pastore- Sant'Agnese-San Damaso (sud est)	7,5	4,8	9,9	78,9	7,9	14,2	23,8	13,9	5,5
San Faustino-Saliceta San Giuliano-Madonnina- Quattro Ville (sud ovest)	6,9	4,7	9,7	79,3	7,7	14,1	25,1	12,7	7,4
Modena	7,8	5,2	11,2	78,4	8,2	14,6	25,9	14,3	7,3

Fonte: ISTAT

Un'analisi complementare a quella spaziale, utile per definire le caratteristiche con cui si presenta la povertà, consiste nel costruire un profilo di povertà, cioè una descrizione delle principali caratteristiche socio-economiche dei gruppi più esposti al rischio di povertà. Per costruire un profilo completo e rappresentativo della povertà nel comune di Modena servirebbe una indagine campionaria sufficientemente ampia sulle famiglie residenti, che però non è disponibile. In alternativa, possiamo studiare come si manifesta la povertà tra le famiglie residenti nell'Italia del Nord-Est, area a cui appartiene l'Emilia-Romagna. Certo non possiamo affermare con certezza che le famiglie modenesi condividano le stesse caratteristiche di quelle che vivono nella più ampia macroarea, ma i fenomeni sociali ed economici a cui le famiglie modenesi sono esposte sono gli stessi di quelli che coinvolgono quelle che vivono nel Nord-Est, e in parte almeno quelle che vivono in Italia, cioè l'invecchiamento, la riduzione del numero medio dei componenti, la stagnazione dei redditi disponibili. L'indagine Eu-Silc permette appunto di svolgere questa analisi a livello di macroarea.

La principale indicazione che emerge dall'analisi delle caratteristiche dei poveri nel Nord-Est del paese è che nel 2024 la povertà non è più concentrata prevalentemente nelle famiglie numerose o nei nuclei con figli, ma si manifesta soprattutto in famiglie di piccola dimensione, e in particolare tra le persone che vivono sole. L'analisi per età mostra un profilo a forma di "U" del rischio di povertà: l'incidenza è relativamente elevata tra i minori e tra gli anziani, mentre è più bassa nelle fasi centrali della vita. Assieme a una struttura demografica decisamente distorta verso le età più elevate, il risultato è che nel 2024 i gruppi che contribuiscono maggiormente alla composizione complessiva dei poveri sono gli anziani o quasi anziani che vivono in nuclei unipersonali o di due persone. Per questi gruppi, a differenza di quanto osservato per i giovani, il reddito reale equivalente non ha mostrato

miglioramenti significativi nell'ultimo decennio. Quasi un terzo di tutti i poveri vive oggi da solo, e tra questi prevalgono nettamente le donne anziane. I nuclei con figli e un solo genitore – anch'essi di piccola dimensione – sono un gruppo non molto numeroso in assoluto, ma con rischio di povertà molto elevato. La povertà tra i giovani è diminuita sia grazie alla ripresa – per quanto modesta – dell'economia negli ultimi dieci anni, sia per l'introduzione di nuovi trasferimenti monetari diversi dalle pensioni come l'Assegno di inclusione e l'Assegno unico per le famiglie con figli.

Il lavoro svolge un ruolo centrale nel proteggere dal rischio di povertà, ma in alcuni casi ciò non è sufficiente. I working poor, cioè le persone che vivono in famiglie povere malgrado lavorino, sono infatti circa l'8% del totale dei lavoratori, un numero comunque in calo negli ultimi anni, a causa sia dell'incremento del tasso di occupazione (numero lavoratori nelle famiglie dei working poor) sia di maggiori trasferimenti assistenziali, mentre i redditi individuali da lavoro sono rimasti stagnanti. Dal punto di vista invece di chi vive in nuclei di lavoratori, l'elemento essenziale per evitare il rischio di povertà è il numero dei lavoratori presenti in famiglia: il rischio di povertà diventa molto basso nei nuclei con due o più percettori di reddito da lavoro. La famiglia monoreddito in cui uno dei due partner si dedica al lavoro domestico, cioè la tipica famiglia italiana di classe media di qualche decennio fa, oggi è nella maggior parte dei casi povera.

La povertà è molto più diffusa nelle famiglie con persona di riferimento nata all'estero, ma la maggioranza dei poveri vive in famiglie con maggior percettore nato in Italia, perché queste sono numericamente molto più diffuse.

Emergono quindi due grandi profili di nuclei in povertà: da un lato famiglie italiane, spesso piccole e anziane, con rischio medio ma peso elevato nella composizione complessiva dei poveri; dall'altro famiglie di origine straniera, più giovani e spesso con figli, con un rischio di povertà alto ma numeri più bassi. Il miglioramento delle condizioni delle famiglie con persona di riferimento nata all'estero è stato determinato negli ultimi dieci anni sia da più alti redditi familiari da lavoro sia da maggiori trasferimenti monetari.

Durante gli anni della pandemia sono stati colpiti in modo particolare i segmenti più fragili del mercato del lavoro: giovani con contratti a tempo determinato, lavoratori part-time e persone con carriere lavorative frammentate. Ma passata l'emergenza sanitaria tornano a presentarsi i problemi strutturali dei nuclei anziani di piccole dimensioni, delle famiglie numerose con persona di riferimento spesso straniera, dei nuclei monogenitoriali.

Indicazioni di un progressivo peggioramento della condizione di diversi nuclei anziani emergono da più fonti. Le indagini Passi d'Argento condotte nel periodo 2021-2023 indicano che circa un quarto degli over 64 residenti a Modena dichiara difficoltà ad arrivare a fine mese. Le difficoltà economiche risultano più frequenti tra le donne, le persone con età superiore ai 74 anni, quelle con basso livello di istruzione e quelle che presentano condizioni di fragilità o disabilità. Testimoni interpellati per questa ricerca hanno sottolineato la crescente cronicizzazione della povertà rispetto all'inizio del secolo, un fenomeno che riguarda non solo gli italiani ma anche gli immigrati.

Si assiste anche a un progressivo incremento della disuguaglianza tra le famiglie anziane, mentre diminuisce la disuguaglianza tra i nuclei giovani con figli, grazie sia all'aumento del tasso di occupazione sia ai nuovi trasferimenti monetari nazionali.

In sintesi, i principali gruppi a rischio povertà risultano:

- gli anziani soli, spesso di genere femminile;
- le famiglie molto numerose con persona di riferimento nata all'estero;
- i genitori senza partner con figli.

Un altro gruppo che potenzialmente presenta un crescente rischio di povertà è costituito dai “quasi anziani”, persone tra 55 e 65 anni, specialmente se vivono sole e hanno poco capitale umano. Si tratta di soggetti a rischio di espulsione dal mercato del lavoro, ma ancora lontani dalla possibilità di ricevere una pensione e difficilmente ricollocabili a causa delle limitate competenze. Spesso sono persone che hanno subito un peggioramento recente delle condizioni di vita a seguito di shock come la separazione dal partner o una malattia o la perdita del lavoro. La conferma dell'importanza di questo gruppo sta nel fatto che sia il Reddito di cittadinanza che il suo successore, l'Assegno di inclusione, vanno in molti casi a nuclei di piccola dimensione senza minori: persone con 60 anni o poco più, o adulti non ancora anziani che vivono con disabili. In molti casi sono nuclei che, prima di ricevere la misura nazionale contro la povertà, non avevano in precedenza avuto contatti con i servizi sociali comunali.

Se questo quadro fornisce elementi che riguardano anche Modena, il contrasto alla povertà economica non può basarsi su interventi uniformi, ma richiede di affrontare bisogni molto differenziati, che spaziano dalle donne molto anziane sole ai 60enni ancora senza pensione, dalle famiglie numerose di origine straniera alle madri sole con bambini.

2.1. I senza dimora

La forma più estrema di povertà è forse costituita dai senza dimora, che Istat definisce come persone che non dispongono di un'abitazione stabile e vivono in condizioni di grave marginalità abitativa, facendo ricorso a servizi di accoglienza temporanea o dormendo in spazi pubblici o di fortuna. Se confrontiamo le stime più recenti con le rilevazioni Istat del 2014, i numeri relativi alle persone senza dimora in Emilia-Romagna sono passati da un totale di 3.953 di cui 1.032 a Bologna a 6.200 e 4.300 rispettivamente. Il profilo di queste persone è mediamente quello di un uomo (71,7% dei casi) straniero (al 71,3%) spesso in fascia 30-55 anni, anche se è in crescita quella dei 18-25. Si tratta di situazioni spesso evolute a partire da ex-minori non accompagnati o persone uscite da reti di accoglienza ma anche donne richiedenti asilo che hanno terminato progettualità o che arrivano da separazioni o situazioni domestiche difficili o violente. Il fenomeno homelessness è caratterizzato da una forte multi-problematicità, da cui la rilevanza dell'integrazione socio-sanitaria. Un contributo utile alla caratterizzazione del fenomeno in Emilia-Romagna proviene da un lavoro del 2022 di Brandoli e Gandolfi per la Regione, i quali rilevano come i servizi a contrasto della grave emarginazione hanno come target alcune categorie che sono in particolare sovrarappresentate: adulti italiani e stranieri multiproblematici e con esclusione cronicizzata, persone spesso immigrate con dipendenze patologiche, persone con vulnerabilità sociale e disturbi della personalità, coppie di persone senza dimora e senza una rete sociale, persone LGBT, persone in uscita dagli istituti di pena, anziani senza dimora. Inoltre, lo stesso report conferma che tra i soggetti con più probabilità di rivolgersi ai servizi di contrasto

all'emarginazione ci siano: persone transessuali, ultracinquantenni che hanno perso il lavoro, sfrattati, doppie diagnosi, persone che hanno avuto difficoltà a essere integrate in strutture per problemi comportamentali o con una lunga esperienza in strada. In generale, le indagini in materia danno riscontro alla definizione qualitativa di deprivazione estrema formulata da Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora, che afferma "una persona senza dimora è un soggetto in stato di povertà materiale e immateriale, portatore di disagio complesso, dinamico e multiforme, che non si esaurisce alla sola sfera dei bisogni primari, ma che investe l'intera sfera delle necessità e delle aspettative della persona, specie sotto il profilo relazionale, emotivo ed affettivo".

La dimensione di condizioni di marginalità estrema è stimata dal progetto regionale INTeгра ER per un totale di 8.403 persone, di cui 299 solo in provincia di Modena. Fra queste si conteggiano 14 persone che vivono in alloggi impropri, 130 che vivono in sistemazioni non garantite, 50 che ricevono sostegni di lunga durata in quanto senza dimora, 15 ospiti in centri di accoglienza per donne e 15 in strutture per senza dimora, oltre che 75 persone in strada o in sistemazioni di fortuna. Questo fenomeno, come vale per le altre province, riguarda soprattutto il capoluogo. Il dato non è distante da quello fornito nel 2021 dai Comuni che partecipano al Tavolo tecnico regionale, secondo cui a Modena si troverebbero poco più di duecento persone senza dimora.

3. Il sistema locale di contrasto alla povertà a Modena: attori, strumenti e governance

Il contrasto alla povertà nel territorio comunale si sviluppa in un insieme di interventi che coinvolge diversi livelli istituzionali e attori pubblici e privati. In questo quadro, il Comune di Modena svolge una funzione di regia e coordinamento, ma le risposte al disagio economico e sociale provengono dall'azione di più soggetti in una logica di governance multilivello, dove interagiscono politiche nazionali e regionali, interventi comunali e del Terzo Settore.

Il primo livello del sistema è costituito dalle politiche nazionali, che definiscono il quadro generale degli strumenti di contrasto alla povertà e forniscono una parte rilevante delle risorse economiche. Misure come l'Assegno di Inclusione, l'Assegno Unico Universale per i figli e le prestazioni assistenziali di tipo pensionistico rappresentano la fonte principale di reddito anche per le famiglie residenti a Modena. Tuttavia, tali strumenti sono caratterizzati da criteri standardizzati e da una limitata capacità di adattamento alle specificità territoriali, rendendo necessario un ruolo attivo degli enti locali nella loro integrazione. Le regole di calcolo dei trasferimenti monetari sono inoltre uniformi sul territorio nazionale e presentano quindi una limitata capacità di adattamento alle differenze territoriali nel costo della vita. Ne consegue che l'adequatezza reale del sostegno può risultare minore nelle aree, come molte del Centro-Nord, in cui i prezzi dei beni e dei servizi sono mediamente più elevati.

Un secondo livello è rappresentato dalla Regione Emilia-Romagna, che svolge un ruolo fondamentale sia in termini di finanziamento sia di indirizzo strategico delle politiche sociali. Attraverso fondi dedicati al contrasto della povertà, alla non autosufficienza e alle politiche abitative, la Regione contribuisce a sostenere l'offerta locale di servizi e a ridurre le disuguaglianze territoriali. A questo livello si collocano anche i principali strumenti di programmazione integrata, che mirano a coordinare l'azione dei diversi attori del welfare.

Il Piano regionale di contrasto alla povertà 2025–2027, approvato dall'Assemblea legislativa regionale il 26 novembre 2025 e del valore di 124 milioni di euro complessivi, individua tre filoni principali di finanziamento.

Il primo è il *Fondo Nazionale Povertà (FNP)*, articolato in due quote. La Quota Servizi, attiva dal 2018, ha trasferito alla Regione complessivamente 134 milioni di euro: i flussi annui sono cresciuti da 12,5 milioni di euro a 27 milioni di euro nel primo triennio, per poi stabilizzarsi intorno ai 26 milioni di euro. Nel tempo, una quota crescente di queste risorse — fino al 20% — è stata destinata al Pronto Intervento Sociale come livello essenziale di prestazione (LEPS), mentre si sono ridotte le risorse per il rafforzamento dei servizi sociali e per i Progetti Utili alla Collettività (PUC), anche in seguito al passaggio dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione. La Quota Povertà Estrema ammonta invece a 1,7 milioni di euro annui costanti, con un tasso di impegno del 95% e di liquidazione del 91%. Le aree di intervento si sono ampliate nel tempo: agli obiettivi originari di supporto ai senza dimora e prevenzione della marginalità si sono aggiunti, dal 2021, il servizio di residenza virtuale e l'Housing First, che oggi assorbe circa un quarto delle risorse.

Il secondo filone comprende i fondi europei. Il PNRR ha finanziato l'Housing First per 16,1 milioni di euro e i Centri Servizio per 20,3 milioni di euro. Il Programma Regionale FSE+ non solo ha contribuito al Programma Garanzia Occupabilità Lavoratori (GOL), ma partecipa con 288 milioni di euro (30% del totale), al perseguimento di priorità e Obiettivi legati all'inclusione sociale (dalle pari opportunità e all'accesso ai servizi sociosanitari). I beneficiari target comprendono circa 43.600 disoccupati, 22.300 persone inattive e 16.200 bambini sotto i 3 anni provenienti da famiglie in difficoltà.

Un terzo filone riguarda l'infrastrutturazione dei servizi e in particolare il personale. I Piani che si sono succeduti negli anni confermano un rapporto di 1:5.000 tra assistenti sociali e residenti negli Ambiti distrettuali. Di questi operatori, ad oggi, la Regione individua che il 12,61% sia impegnato nel Servizio Sociale Professionale, il 4,16% nel segretariato sociale e la restante quota nelle varie Aree di intervento specifico (di cui il 12,91% nell'area Povertà). Complessivamente, nel triennio 2022-2024 l'Emilia-Romagna è stata destinataria di finanziamenti per le assunzioni per un totale di 33,4 milioni di euro.

Per il triennio 2025–2027, considerando tutte le fonti, le risorse stanziare ammontano a circa 36,2 milioni di euro nel 2025, 23,2 milioni di euro nel 2026 e 20,7 milioni di euro nel 2027.

Il coordinamento degli interventi è affidato alla Cabina di regia regionale per le politiche sanitarie e sociali, integrata dall'assessore competente per le politiche del lavoro. Il supporto tecnico è garantito dal Comitato tecnico, mentre il Coordinamento regionale interistituzionale inclusione sociale e lavoro — a cui partecipano l'Agenzia Regionale Lavoro, le Direzioni regionali, ANCI, gli enti locali, le AUSL e i Centri per l'Impiego — si occupa di raccordare l'azione dei diversi soggetti coinvolti.

Il Comune di Modena costituisce un ambito distrettuale autonomo, il che lo rende interlocutore diretto della Regione in tutti i meccanismi di trasferimento delle risorse. L'Ufficio di Piano del Comune gestisce direttamente la programmazione e la rendicontazione dei fondi sulla piattaforma ministeriale Multifondo, attraverso cui riceve e impegna la propria quota del Fondo Nazionale Povertà, determinata annualmente in base al numero di nuclei beneficiari dell'Assegno di Inclusione presenti sul territorio, con peso del 60%, e alla popolazione residente, con peso del 40%. In quanto comune con popolazione superiore ai 50.000 abitanti,

Modena è inoltre destinataria della quota povertà estrema, da destinare per almeno il 25% all'housing first, per il 12,5% al Pronto Intervento Sociale e per il 12,5% ai servizi di residenza virtuale per i senza dimora.

Sul fronte progettuale, il Comune di Modena partecipa come partner attuatore territoriale al progetto INtegra ER, di cui la Regione è capofila, ricevendo una quota diretta delle risorse FSE+ per rafforzare i servizi rivolti alle persone in grave marginalità, dal pronto intervento sociale all'housing first. Tra il 2021 e il 2027, infatti, questa proposta ha permesso e permetterà alla Regione di beneficiare di finanziamenti nell'ambito del Programma Nazionale Inclusione e contrasto alle povertà, che i fondi europei integrano attraverso FSE+ (3,5 miliardi di euro) e FESR (570 milioni di euro). Il piano stima in 299 le persone in condizione di marginalità estrema nell'ambito territoriale modenese, classificate secondo la metodologia ETHOS in persone senza tetto, senza casa, in sistemazioni insicure e inadeguate, un dato aggiornato proprio in occasione della predisposizione del progetto INtegra ER.

Nel triennio 2022-2024 il distretto di Modena città ha inoltre attivato 464 programmi GOL di Percorso 4 "Lavoro e Inclusione", il percorso specificamente dedicato alle persone con bisogni complessi di inclusione sociale e lavorativa, all'interno di una provincia che complessivamente ne ha attivati 1.568, seconda solo a Bologna con il 16,21% del totale regionale. Il territorio modenese ha beneficiato dei finanziamenti PNRR per l'housing first e i centri servizi, e riceve le risorse dei programmi regionali propri, tra cui i 3,6 milioni di euro stanziati nel 2025 per il contrasto alle disuguaglianze e 1,5 milioni di euro per la mobilità delle persone fragili, ripartiti tra tutti gli ambiti distrettuali sulla base della popolazione residente.

Il Comune di Modena rappresenta il principale presidio territoriale di intercettazione e presa in carico delle situazioni di bisogno. Attraverso i servizi sociali e i Poli territoriali, l'amministrazione comunale accoglie le richieste dei cittadini e delle famiglie in difficoltà, valuta le condizioni economiche e sociali dei nuclei e definisce percorsi di intervento personalizzati. Questa funzione è molto rilevante in un contesto in cui le difficoltà economiche si manifestano anche in modo frammentato, con richieste episodiche di aiuto o l'accesso a singoli servizi. Il Comune svolge dunque una funzione di filtro, orientamento e raccordo, coordinando l'accesso alle diverse misure disponibili e integrando strumenti monetari, servizi e interventi in natura.

Accanto all'azione pubblica, il welfare modenese si caratterizza per una presenza capillare di organizzazioni del Terzo Settore, cooperative sociali, associazioni di volontariato, enti di ispirazione religiosa. In molti casi, il Terzo Settore intercetta bisogni emergenti o situazioni di marginalità che faticano a trovare risposta nei canali istituzionali tradizionali, grazie a una maggiore prossimità ai territori e alle persone. Il ruolo del Terzo Settore in questo senso è riconosciuto anche dall'amministrazione, che ne sostiene il ruolo anche in termini finanziari, per esempio con i contributi per il contrasto alla povertà alimentare. Come previsto dalla L.R. 12/2007, la Regione ha confermato questo impegno attraverso tre bandi dal 2020, per un totale di 2,4 milioni di euro destinati a 66 progetti, tra cui 34 empori solidali, 15 mense e 7 reti territoriali.

Accanto ai soggetti direttamente impegnati nell'erogazione di servizi, il Terzo Settore dispone anche di organismi di rappresentanza e coordinamento che svolgono una funzione rilevante sul piano istituzionale. In Emilia-Romagna, la L.R. 3/2023 ha rafforzato il riconoscimento del ruolo del Terzo Settore nei processi di programmazione, partecipazione e amministrazione

condivisa, prevedendo anche strumenti stabili di confronto come l'Assemblea regionale del Terzo Settore. La legge ha segnato un passo significativo nell'integrazione del non profit nella gestione e nel perseguimento della coesione sociale, anche attraverso appositi istituti di confronto e partecipazione democratica come l'Assemblea regionale del Terzo Settore, che nelle parole del report sul Terzo Settore in Emilia-Romagna del 2025 consiste in un "momento annuale di confronto, verifica e proposta sulle politiche regionali che riguardano il Terzo Settore".

La funzione sociale si articola anzitutto attraverso il volontariato.

La Delibera di Giunta regionale 1600 del 2024 ha riconosciuto ufficialmente il ruolo dell'Assemblea nel promuovere pratiche di amministrazione condivisa sul territorio, promuovere e monitorare la partecipazione degli Enti del Terzo Settore ai processi di programmazione di ambito distrettuale, rafforzare la presenza delle organizzazioni di volontariato e di promozione sociale con i Centri di servizio preposti. Alcune delle finalità che la Regione si è posta con la succitata legge chiarificano l'impatto che dal Forum e dal settore in genere ci si aspetta sul tema della povertà: la promozione della cultura del volontariato e del dono; il sostegno al protagonismo civico, con particolare attenzione alle giovani generazioni; la valorizzazione dell'innovazione sociale e amministrativa. Stando al Primo rapporto della Giunta regionale sulla situazione del Terzo Settore del 2025, a Modena e provincia il 15,6% degli Enti del Terzo Settore (ETS) diversi dalle imprese sociali risultano principalmente dediti a "beneficenza, sostegno a distanza, cessione gratuita di alimenti o prodotti o erogazione di denaro", la quota più bassa dopo quella di Bologna e Ferrara (a livello regionale è il 18,4%). A "interventi e servizi sociali" è dedito il 13,4%, contro il 14,3% a livello regionale. Per il resto, le quote più rilevanti sono costituite da istituti dediti ad "attività culturali, artistiche e ricreative di interesse sociale" (68,4%), "educazione, istruzione e formazione professionale" (30,6%), "promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici" (22,1%) e altro. Modena ospita inoltre 37.107 volontari (il 15,1% della Regione) e 9.312 (il 12,9%) lavoratori regionali degli ETS. Se poi ci focalizziamo, sempre in quest'ambito, sugli enti che si specializzano nel perseguire gli interessi generali dei loro soci, familiari o della collettività tutta, ovvero le Associazioni di Promozione Sociale (APS), a Modena si registra il numero più alto dopo Bologna, con 973 enti (il 14% del totale) che impiegano 19.815 volontari e 438 lavoratori. Le Organizzazioni di Volontariato, invece, sono 401 (sempre il 14%, sempre al secondo posto dopo Bologna) e impiegano 16.158 volontari e 366 dipendenti. La provincia ospita anche il 13% delle Imprese sociali, 133 istituti che contano 8.425 addetti. Tra queste ultime, un'importanza specifica ai fini della nostra indagine la ricoprono le cooperative sociali. Esse sono registrate nell'Albo regionale, introdotto dalla Legge Regionale n. 12 del 17 luglio 2014, che consente l'accesso a contributi, convenzioni e concorsi pubblici e garantisce la trasparenza e la tracciabilità degli istituti.

Una prima area di intervento del Terzo Settore riguarda il sostegno materiale e la lotta all'insicurezza alimentare. Nel territorio modenese questo si traduce in attività di raccolta e redistribuzione di beni di prima necessità, nella gestione di magazzini alimentari, nella preparazione di pasti e nel supporto a mense e centri di ascolto. Tra gli esempi più visibili rientrano i servizi promossi dalla Caritas Diocesana di Modena-Nonantola, che affiancano all'aiuto materiale percorsi di orientamento e accompagnamento sociale. Attraverso i centri di ascolto, i servizi di orientamento e le attività di sostegno materiale, la Caritas Diocesana

intercetta situazioni di difficoltà economica che spesso non arrivano immediatamente ai canali istituzionali. La sua azione non si esaurisce nella distribuzione di beni, ma si traduce anche in accompagnamento sociale, orientamento ai servizi pubblici e attivazione di percorsi personalizzati. Un esempio significativo è il Centro Papa Francesco di via dei Servi, che si rivolge a uomini senza dimora promuovendo percorsi di accompagnamento personalizzati, includendo anche attività di inclusione linguistica rivolte a persone straniere.

Accanto agli interventi di emergenza, il Terzo Settore modenese è coinvolto nella gestione di servizi più strutturati, in molti casi realizzati in convenzione o in coprogettazione con il Comune. In questo ambito, le cooperative sociali rappresentano uno degli assi portanti del sistema locale di contrasto alla povertà, spesso in stretta connessione con i servizi sociali territoriali. Disciplinate dalla legge n. 381 del 1991, esse operano sia nell'erogazione di servizi sociosanitari, educativi e assistenziali (cooperative di tipo A), sia nell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (cooperative di tipo B), spesso combinando entrambe le funzioni. Realtà come Coopattiva, Aliante e Domus Assistenza svolgono un ruolo rilevante nella gestione di servizi educativi e assistenziali, nell'accompagnamento di persone con disabilità, anziani e famiglie fragili, e nella costruzione di percorsi di inclusione lavorativa. Esse integrano e attuano le politiche comunali con competenze professionali specifiche e flessibilità operativa. Per esempio, secondo il bilancio sociale del 2024 di Coopattiva, la cooperativa ha assistito 92 persone attraverso i suoi laboratori socio-occupazionali, in gran parte persone con disabilità psichiche, per una media di 228 giornate di frequenza per laboratorio.

Un ulteriore elemento distintivo dell'azione del Terzo Settore è la capacità di intercettare precocemente le situazioni di disagio. In molti casi, le difficoltà economiche emergono inizialmente nei circuiti di prossimità – parrocchie, associazioni di quartiere, reti di volontariato – prima di giungere all'attenzione dei servizi sociali comunali. Questo ruolo di "antenna sociale" consente di individuare forme di povertà latente o transitoria che rischierebbero di rimanere invisibili fino al manifestarsi di crisi più gravi. La collaborazione con il Comune permette, in questi casi, di orientare le persone verso i servizi pubblici e di attivare percorsi di presa in carico più strutturati.

Il contributo del Terzo Settore si estende anche al contrasto della povertà educativa e al sostegno alle famiglie. Nel territorio modenese sono stati avviati diversi progetti, spesso in coprogettazione con l'amministrazione comunale, le scuole e i servizi educativi, rivolti a bambini, adolescenti e nuclei familiari in condizioni di fragilità. Tali interventi mirano a prevenire l'abbandono scolastico, a sostenere le competenze genitoriali e a rafforzare le opportunità educative nei quartieri più esposti al disagio. Un esempio è dato dall'accordo siglato tra l'assessorato alle Politiche educative del Comune e la Caritas Diocesana di Modena-Nonantola il 10 febbraio 2025, con cui la Caritas modenese si è impegnata a coinvolgere 1.922 bambini con le rispettive famiglie in percorsi emancipativi (soprattutto per le seconde generazioni). In particolare l'obiettivo è fornire un sostegno alle famiglie nell'approccio al sistema educativo italiano, in modo da superare le barriere (a partire da quella linguistica) che altrimenti alimentano la povertà educativa. In particolare il progetto fa riferimento all'area Crocetta-Sacca, dove hanno sede quattro nidi d'infanzia e dove la presenza di famiglie immigrate è più rilevante.

Il funzionamento di questo sistema articolato richiede meccanismi di coordinamento efficaci. Il principale strumento di integrazione a livello territoriale è rappresentato dai Piani di Zona

per la salute e il benessere sociale, che costituiscono il quadro di riferimento per la programmazione delle politiche sociali e sociosanitarie. In essi i Comuni, l'Asl e i soggetti del Terzo Settore definiscono le priorità di intervento, individuano i target e coordinano l'impiego delle risorse.

4. I trasferimenti monetari contro la povertà

I trasferimenti monetari si collocano in un sistema a più livelli di politiche di contrasto alla povertà, che comprendono misure nazionali, regionali e locali. I trasferimenti comunali sono in particolare rivolti a cogliere bisogni non pienamente coperti dagli strumenti nazionali.

Il sostegno economico diretto alle famiglie in difficoltà nel territorio modenese si articola su tre livelli principali. A livello nazionale, le misure di contrasto alla povertà includono l'Assegno di Inclusione, introdotto nel 2024 in sostituzione del Reddito di Cittadinanza, l'Assegno Unico Universale per i figli e le prestazioni assistenziali di tipo pensionistico, come l'assegno sociale e le pensioni di invalidità. Questi strumenti sono gestiti centralmente dall'INPS, ma in alcuni casi richiedono un'integrazione significativa con i servizi sociali comunali, soprattutto per quanto riguarda la definizione e il monitoraggio dei percorsi di inclusione sociale e lavorativa.

Accanto alle misure nazionali, il Comune di Modena interviene con contributi economici straordinari erogati dai servizi sociali territoriali, bonus per il pagamento delle utenze, sostegni per l'affitto e per la morosità incolpevole, nonché agevolazioni tariffarie rivolte a nuclei con specifici requisiti economici e familiari. Questi interventi consentono una maggiore flessibilità rispetto alle misure nazionali e sono molto utili per rispondere a bisogni contingenti o a situazioni di difficoltà improvvisa. Un ulteriore livello di intervento è rappresentato dai trasferimenti di natura privata e solidale, promossi da enti religiosi, fondazioni bancarie, associazioni e organizzazioni del Terzo Settore.

4.1. I trasferimenti comunali: dati amministrativi e macroaree di intervento

Un'analisi sistematica dei trasferimenti monetari contro la povertà erogati dal Comune di Modena è resa possibile a partire dallo studio condotto da Costantini, Giovinazzo e Zola (2024), che esamina la banca dati amministrativa dei beneficiari degli interventi economici comunali nel periodo 2017-2022. La base dati include tutte le persone e i nuclei familiari presi in carico dai servizi sociali che hanno ricevuto almeno un intervento economico in ciascun anno considerato, offrendo quindi una ricostruzione dettagliata delle modalità di intervento e dei profili dei beneficiari.

I servizi comunali intervengono attraverso una serie di bonus e agevolazioni che, pur assumendo la forma di trasferimenti monetari, sono strettamente integrati nella presa in carico dei beneficiari. Tra questi rientrano le misure a sostegno delle famiglie con figli, le agevolazioni per il pagamento delle utenze energetiche e del riscaldamento, nonché i contributi per il pagamento dell'affitto in caso di morosità incolpevole. L'accesso a tali strumenti è mediato dai servizi sociali, che ne valutano l'appropriatezza in relazione alla situazione complessiva del nucleo familiare.

Ai fini dell'analisi, i trasferimenti sono stati aggregati in tre macroaree, corrispondenti a differenti tipologie di bisogno. L'area dell'“Abitare” comprende gli interventi legati all'edilizia residenziale pubblica e sociale, nonché i contributi per il pagamento delle utenze. L'area del “Disagio sociale” include le misure di integrazione al reddito e i contributi destinati a spese sanitarie, educative e di istruzione. L'area della “Non autosufficienza” raccoglie infine gli interventi rivolti a persone anziane o con disabilità, come l'assegno di cura e altri sostegni connessi alla perdita di autonomia.

La spesa comunale per trasferimenti monetari risulta relativamente stabile nel periodo analizzato. Questa apparente stabilità nasconde una significativa riorganizzazione interna delle risorse, che riflette sia l'evoluzione dei bisogni sociali sia l'interazione con le politiche di livello superiore.

Nel periodo 2017–2022, l'area della “Non autosufficienza” assorbe in modo sistematico oltre due quinti della spesa complessiva per trasferimenti monetari e costituisce il principale capitolo di intervento monetario del Comune di Modena. Questa dinamica è coerente con il progressivo invecchiamento della popolazione residente e con il ruolo centrale attribuito alle politiche di sostegno alla disabilità e alla perdita di autonomia. In generale, la crescente importanza di “Abitare” e “Non autosufficienza” si spiega sia con l'introduzione di una nuova misura di carattere nazionale contro la povertà come il Reddito di Cittadinanza (sostituito nel 2024 dall'Assegno di Inclusione), sia con l'acuirsi del disagio abitativo, dovuto alla forte crescita della domanda di alloggi, comune a tutto l'asse centrale della via Emilia, che non ha finora trovato una risposta sufficientemente elastica da parte dell'offerta abitativa. Per quanto riguarda la composizione dell'utenza, le famiglie con minori sono centrali nell'“Abitare” e nel “Disagio sociale”, mentre la “Non autosufficienza” riguarda soprattutto adulti soli. La composizione per background migratorio aumenta rapidamente nel tempo sia per l'Abitare che per il Disagio sociale, mentre resta marginale nella Non autosufficienza. Il profilo dei beneficiari è inoltre sempre più caratterizzato dalla presenza di nuclei con minori.

L'area dell'“Abitare” mostra un andamento crescente nel tempo, con un picco particolarmente evidente nel 2020, anno segnato dalla pandemia e dall'attivazione di numerosi trasferimenti di fonte regionale e nazionale a sostegno delle famiglie in difficoltà. La quota di spesa destinata al “Disagio sociale” tende invece a ridursi nel corso del periodo, anche in relazione all'introduzione del Reddito di Cittadinanza, che ha in parte sostituito alcuni interventi comunali di integrazione al reddito.

In ciascun anno, circa l'1,2–1,3% dei nuclei residenti nel Comune di Modena riceve almeno un trasferimento economico comunale. Circa il 40% dei nuclei riceve un solo trasferimento nell'arco dell'anno, mentre una quota compresa tra il 25% e il 30% beneficia di due interventi e una percentuale variabile tra il 27% e il 35% riceve più di due trasferimenti. La persistenza nel tempo del sostegno è relativamente contenuta. Solo una minoranza dei nuclei, pari a circa il 15% dei beneficiari, è in carico ai servizi per l'intero periodo considerato (5 anni), manifestando la presenza di situazioni di bisogno strutturale. Una quota significativa di beneficiari accede invece ai trasferimenti per un solo anno, in conseguenza di bisogni transitori legati a eventi critici come la perdita del lavoro o difficoltà abitative temporanee.

A partire dal 2020, la distribuzione dei trasferimenti tende inoltre a diventare meno concentrata: la loro curva di Lorenz si avvicina alla bisettrice, indicando una ripartizione più uniforme delle risorse tra i beneficiari, con importi medi più contenuti e una platea più ampia.

Ciò denota un ampliamento della base dei beneficiari, coerente con l'aumento delle difficoltà economiche durante e dopo la fase pandemica. In effetti, se si presta attenzione al numero di beneficiari per macroarea, escludendo dalle misure i Buoni Covid, si assiste a un aumento generale principalmente trainato da misure regionali, ovvero l'insieme dei Contributi annuali per l'affitto e quelli per la morosità incolpevole.

Tab. 4.1. *Numero dei nuclei beneficiari di trasferimenti monetari dal Comune di Modena*

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Abitare	674	625	664	725	642	540
Disagio sociale	753	665	650	603	537	447
Non auto-sufficienza	236	249	270	375	395	410
Misure regionali	345	-	327	1.216	1.490	1.856
Altro	73	51	53	51	33	37
Totale	2.081	1.590	1.965	2.970	3.097	3.290

Fonte: Costantini, Giovinazzo e Zola (2024)

L'analisi dei profili dei nuclei beneficiari evidenzia differenze rilevanti tra le tre macroaree di intervento, a conferma della natura eterogenea dei bisogni intercettati. Nell'area dell'"Abitare" prevalgono adulti soli e famiglie con almeno due adulti e minori, ma nel corso del periodo considerato cresce in modo significativo la quota di famiglie numerose con figli, che nel 2022 rappresentano la tipologia prevalente. Nel complesso, le famiglie con minori costituiscono circa il 60% dei beneficiari di questa macroarea. Nel caso del "Disagio sociale", la presenza di nuclei con minori è ancora più marcata e raggiunge circa il 70% dei beneficiari, mentre le tipologie senza minori sono in progressiva riduzione. Al contrario, nell'area della "Non autosufficienza" oltre la metà dei beneficiari è costituita da adulti soli, e le famiglie con minori rappresentano una quota residuale, in linea con la finalità specifica degli interventi. La prevalenza di famiglie con minori tra quelle che ricevono aiuti compresi nelle aree Abitare e Disagio sociale contrasta con la maggiore frequenza di nuclei di piccola dimensione e con componenti anziani tra i beneficiari del Reddito di cittadinanza (e poi del successivo Assegno di Inclusione). Un ulteriore elemento di rilievo riguarda il background migratorio dei beneficiari. Nell'area dell'"Abitare", la quota di nuclei di immigrati aumenta sensibilmente tra il 2017 e il 2022, passando da poco più di un quinto a quasi la metà del totale. Una dinamica analoga si osserva nell'area del "Disagio sociale", dove la percentuale cresce dal 26% al 43%. Nella "Non autosufficienza" la composizione resta invece stabile, con una netta prevalenza di beneficiari non immigrati, coerentemente con la struttura per età della popolazione anziana residente.

Infine, l'elevata correlazione tra i trasferimenti per l'"Abitare" e per il "Disagio sociale" segnala la frequente compresenza di bisogni economici e abitativi, mentre la "Non autosufficienza" si configura come un ambito più specifico e meno sovrapposto alle altre dimensioni del disagio. Le mappe per quartiere mostrano, per l'Abitare, una concentrazione dei sussidi nelle zone del Centro Storico e nell'area nord-est, con crescita però nella Madonnina. Per il Disagio sociale

l'incidenza più elevata è nel Centro Storico e nel quartiere Crocetta; con la pandemia (2020–2021) cresce anche a San Damaso, Buon Pastore e Sant'Agnese. La Non autosufficienza presenta persistenza del bisogno nella zona centro-sud (Buon Pastore, Sant'Agnese; in misura minore San Lazzaro e Modena Est).

In particolare, l'assistenza rivolta ai poveri e ai soggetti in condizione di disagio sociale si svolge attraverso i Poli territoriali. Nella fattispecie, i Poli sociali, che sono tre e si situano in Piazzale Redecocca, Via Morandi e Via Viterbo, si occupano di valutare, progettare e prendere in carico le risposte che il Comune fornisce di fronte a richieste di cittadini e famiglie in difficoltà, in connessione e accordo con istituzioni, Enti del Terzo Settore o altri istituti (AUSL per esempio). Il Comune offre o agevola l'accesso anche a trasferimenti in denaro, e come si può apprendere dal sito stesso del Comune lo fa attraverso Centri per il Servizio Sociale territoriale come il Centro per le Famiglie, che comprende un Ufficio Sostegni economici preposto all'acquisizione di domande per sostegni come i seguenti:

- l'assegno di maternità è un beneficio nazionale erogato dai Comuni, erogato a mamme residenti in Italia al momento della nascita, affidamento preadottivo o adozione senza affidamento del minore. Dà diritto a 5 assegni mensili da 407,4 euro a famiglie con ISEE sotto i 20.382,90 euro se la domanda è stata fatta nel 2025, a 5 assegni mensili da 413,1 euro sotto i 20.668,26 euro di ISEE per domande fatte nel 2026. Oltre alle soglie riportate e la residenza in Italia al momento dell'ingresso del minore in famiglia, sono requisiti di accesso la residenza anagrafica a Modena, l'assenza di trattamento previdenziale della indennità di maternità (anche se sotto indennità di 2.037 euro nel 2025 e 2.065,5 euro nel 2026 si può chiedere il differenziale);
- fino al 30 novembre 2025 esisteva la Family Card, progettata dal Comune in collaborazione con Coop Alleanza 3.0 e Conad Nord Ovest. Essa si rivolgeva a famiglie residenti con ISEE non superiore ai 15.000 euro che avessero tre o più figli conviventi non sopra i 26 anni o con un figlio minore e un genitore in cassa integrazione, mobilità o disoccupazione, prevedendo sconti del 10% su una spesa settimanale massima di 50 euro presso punti vendita Coop o del 10% su una spesa mensile massima di 350 euro presso i punti vendita Conad, rispettivamente se i richiedenti fossero titolari di Carta Sociocoop o Carta Insieme. Il bonus teleriscaldamento è una misura comunale; previsto nel 2025 per i clienti domestici con impianto condominiale o contratto di fornitura diretto che abbiano un ISEE non superiore a 9.530 euro oppure non superiore ai 20.000 euro ma con almeno quattro figli a carico, consente un bonus annuo di 140,86 euro o 159,03 euro rispettivamente per nuclei fino a quattro membri o più. Viene erogato attraverso accredito sulle bollette ai clienti con fornitura individuale, mediante rimborso nel contratto condominiale per coloro con fornitura centralizzata;
- il Fondo Affitto, nella sua versione più recente data dalla Delibera di Giunta 1620 dell'8 luglio 2024, ha messo a disposizione 10 milioni di euro per il sostegno alle famiglie in difficoltà col pagamento dei canoni di locazione. Per coloro la cui incidenza del canone sul reddito lordo IRPEF sia tra il 25% e il 40%, è previsto un contributo del 20% fino a 1.500 euro; se l'incidenza eccede il 40% si arriva a un contributo del 25%, fino a 2.000 euro. I requisiti per essere destinatari sono la cittadinanza italiana, un ISEE non superiore a 8.000 euro con l'eccezione dei Comuni in provincia di Modena e nel distretto di Imola, che hanno

abbassato la soglia a 6.400 euro. Nel 2025, lo scorrimento nelle graduatorie del bando è stato consentito attraverso lo stanziamento di 10 milioni e 50 mila euro, di cui un milione e 930 mila solo per il Comune di Bologna;

- i contributi a inquilini morosi incolpevoli sono finanziati attraverso un Fondo regionale, gestito dai Comuni ad alta tensione abitativa (ATA) e dal 2016 anche da quelli ad alto disagio abitativo (ADA), compresi Modena e altri 20 Comuni in provincia. Il contributo versato punta a sanare la morosità, differire lo sfratto e permettere di sottoscrivere un nuovo contratto versando anche il deposito cauzionale. Requisiti per accedervi sono la residenza in uno dei Comuni gestori da almeno un anno, una diminuzione del reddito dovuta a licenziamento, cassa integrazione, malattia o altro, ISE non superiore ai 35.000 euro o ISEE non superiore ai 26.000 euro e ovviamente intimazione con citazione per la convalida o intimazione di sfratto per morosità. Il Comune di Modena, attraverso il suo sito, sottolinea altri criteri preferenziali come avere almeno un membro del nucleo ultrasettantenne, minore, invalido al 74%, in carico ai servizi sociali o altri enti sanitari. Come riporta un comunicato della Regione, il Fondo è a sua volta alimentato da risorse nazionali per 10 milioni di euro nel 2025 e 20 milioni nel 2026, che costituiscono un Fondo nazionale ripartito tra le Regioni. L'importo non può superare i 10.000 euro. Secondo i principali sindacati degli inquilini, nel 2024 sono avvenuti a Modena e in provincia 330 sfratti con l'intervento della forza pubblica, nel 70% dei casi per morosità incolpevole. L'ultima delibera regionale che ha stanziato risorse ai Comuni, ovvero la delibera 1903 del 15 novembre 2021, ha destinato 239.833,42 euro al Comune di Modena e 715.653,57 euro a tutti i Comuni della provincia che sono interessati dalla misura, ovvero il 16,4% circa dell'intero fondo.

Per quanto riguarda i provvedimenti a sostegno degli inquilini in difficoltà, a partire dai due che sono stati trattati finora, se prendiamo in analisi il già citato studio di Costantini, Giovinazzo e Zola (2024), rileviamo come la categoria "Misure Regionali", composta proprio dagli interventi in questione, ha avuto un totale di 5.234 beneficiari, con una quota crescente di persone nate in Paesi extra UE fino al 2020 (quando hanno raggiunto il 63,4%) per poi diminuire di nuovo al 55,5% nel 2022, benché in termini assoluti i beneficiari siano più che quintuplicati. Si ravvisano chiaramente in questa inversione gli effetti generalizzati della crisi occorsa in periodo pandemico. Inoltre, queste risorse sono intercettate al 40% da nuclei composti da due adulti con minori, e per poco meno del 20% da nuclei con più di due adulti. Per quanto riguarda le risorse stanziate in valori assoluti, la tabella seguente riporta i finanziamenti per la morosità incolpevole e per gli affitti (inclusi i contributi regionali speciali del 2020 e 2021).

Tab. 4.2. *Spesa totale per i contributi affitto e per morosità incolpevole in Comune di Modena*

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Contributi affitto	453.091	-	391.132	1.654.841	2.030.339	2.649.504
Contributi morosità incolpevole	-	-	153.205	107.465	66.806	-
Totale	453.091	-	544.337	1.762.306	2.097.145	2.649.504

Fonte: Costantini, Giovinazzo e Zola (2024)

Per un quadro più complessivo delle dimensioni dell’apporto dei trasferimenti comunali contro la povertà, in provincia di Modena, dobbiamo attenerci ai dati ISTAT del 2022, disponibili sul dataset dedicato alla gestione territoriale del welfare. Se si considerano tutte le voci di spesa, intendendo tutte le forme di trasferimenti che in quell’anno ha finanziato il comune, all’area di utenza povertà, disagio di adulti e senza dimora sono andati 15,8 milioni di euro.

Se ci atteniamo ai soli dati delle spese del Comune, così come sono proposte dal database ISTAT sopra menzionato per quanto riguarda la provincia, otteniamo che nel 2022 il Comune ha speso 6,3 milioni di euro per la voce “Povertà, disagio adulti e senza dimora”. In termini percentuali, si tratta del 12,47% della spesa totale del Comune, cioè 34,44 euro pro capite. La tabella che segue permette un paragone evolutivo nel tempo e rispetto agli altri capoluoghi dell’Emilia-Romagna.

Tab. 4.3. *Spesa per Povertà, disagio adulti e senza dimora in % della spesa comunale totale nei comuni capoluogo di provincia dell’Emilia-Romagna*

Anno	Modena	Bologna	Reggio Emilia	Parma	Piacenza	Rimini	Ravenna	Forlì	Ferrara
2019	8,14%	7,56%	5,98%	4,04%	5,98%	4,48%	7,85%	4,55%	10,06%
2020	13,21%	10,74%	9,24%	8,81%	20,66%	10,19%	4,49%	10,47%	14,47%
2021	13,13%	10,91%	5,58%	10,24%	4,99%	12,41%	10,50%	9,14%	15,09%
2022	12,47%	10,88%	5,76%	10,22%	8,03%	12,63%	7,05%	7,5%	7,93%

Fonte: ISTAT

Possiamo constatare che Modena si situa strutturalmente tra i capoluoghi con la percentuale di spesa sul capitolo povertà rispetto al totale di spesa del Comune più virtuosi. In particolare, prima del 2020, in cui per tutte le province assistiamo a un aumento correlato alle nuove esigenze sociali determinate dalla pandemia e dalle conseguenti misure di contenimento, Modena si attesta sul livello più alto dopo Ferrara. Nei tre anni successivi in esame, Modena non registra mai il primato, superata rispettivamente da Piacenza e Ferrara nel 2020, Ferrara nel 2021 e Rimini nel 2022, ma la distingue una relativa costanza nei livelli di spesa, che la caratterizza in positivo rispetto alle altre città considerate.

Tab. 4.4. *Spesa pro-capite per povertà, disagio adulti e senza dimora nei comuni capoluogo di provincia dell'Emilia-Romagna*

Anno	Modena	Bologna	Reggio Emilia	Parma	Piacenza	Rimini	Ravenna	Forlì	Ferrara
2019	16,89	26,30	13,27	8,26	11,94	4,98	18,44	6,9	19,72
2020	28,31	42,84	23,30	18,87	46,48	12,49	31,92	15,68	28,76
2021	28,29	46,24	16,26	26,10	11,52	16,84	31,93	15,38	32,55
2022	34,30	51,13	18,38	25,89	21,12	14,42	21,86	12,01	18,52

Fonte: ISTAT

Una considerazione analoga deriva dall'analisi dei livelli di spesa comunale per la povertà pro capite (considerata la popolazione residente dei Comuni nei rispettivi anni). Con questa lente notiamo che c'è un aumento generale nel tempo, particolarmente significativo dopo il 2019. In diversi capoluoghi, questo trend si inverte nel 2022, con le eccezioni di Modena, Bologna, Reggio Emilia e Piacenza. Osserviamo che usando questo indicatore Bologna appare stabilmente come una città più attenta al dossier povertà, classificandosi ogni anno come prima. Al netto del capoluogo di Regione, Modena si attesta mediamente su valori alti, venendo sempre superata da Ravenna e Ferrara, salvo che nel 2022 queste ultime registrano una flessione laddove Modena assiste a un aumento.

Al sostegno monetario contro il disagio economico sul territorio contribuiscono anche tutte le misure attive per questo fine a livello nazionale. Le misure contro la povertà degli ultimi anni, e in particolare il Reddito di Cittadinanza, hanno reso possibile uno studio del profilo della persona in condizioni di povertà nella provincia di Modena a partire dai microdati messi a disposizione tramite l'utenza. Un esempio è costituito da un articolo del 2025 di Costantini, D'Aguanno, Gallo e Nannetti. Gli autori si concentrano sui dati relativi ai beneficiari di tipo B e C, ovvero quelli che non si situano né in una condizione di immediata occupabilità né in una di marginalità estrema, che li escluda dalla forza lavoro a meno di un intervento dei Servizi Sociali Comunali. Queste categorie, identificabili perché hanno chiesto l'attivazione di Patti per l'inclusione sociale (PAIS), compongono il 91,6% del campione considerato nello studio. Nella fattispecie, il campione è dato da poco più di metà dei 1.059 individui coperti dal dataset di riferimento (ovvero forniti da GePi, l'architettura digitale per la Gestione dei Patti per l'inclusione sociale). Questo campione è stato ritenuto più rappresentativo per descrivere i processi di impoverimento del territorio. Quello che risulta è che per certi versi, i percettori di RdC residenti a Modena offrono un profilo coerente col livello nazionale: sono sovrarappresentati i disoccupati, le donne, le persone con background migratorio, con titolo di studio pari o inferiore alla licenza media e in fascia d'età 45-66. Tuttavia, il modenese si distingue per alcune specificità. Nonostante i percettori di RdC fossero cittadini italiani nel 60% dei casi, il ricorso agli interventi di mediazione linguistico-culturale ha una frequenza relativa del 12,6%, tra le prime tipologie di interventi richiesti, probabilmente come requisito di accesso ad altri servizi. Inoltre, colpisce l'alta frequenza di interventi sanitari e socioassistenziali (18,1%), al punto che i dati relativi alla conclusione dei PAIS segnalano più

spesso miglioramenti nelle condizioni sociosanitarie piuttosto che economiche.

Per quanto riguarda gli sviluppi più recenti, l'osservatorio statistico INPS ha fornito i dati relativi alle erogazioni dell'Assegno di inclusione (ADI) per il 2024, ovvero l'anno in cui è stato introdotto in sostituzione del Reddito di cittadinanza, e per il 2025. Da questo resoconto risulta che a dicembre 2024, 3.900 persone e 2.096 nuclei famigliari sono state beneficiarie dell'ADI in provincia di Modena, per un importo medio di 571 euro. Si tratta dei secondi valori più alti a livello regionale in termini di coinvolgimento dopo Bologna, mentre l'importo medio è il valore più alto in assoluto (Rimini, al secondo posto, si ferma a 566 euro mensili). Per quanto riguarda l'anno successivo, invece, le persone soggette a questo trasferimento a dicembre 2025 erano 4.299 e i nuclei 2.273 (un incremento rispettivamente del 10,2% e 8,4%), con un importo medio di 598 euro. La provincia rimane ancora quella con più prestazioni dopo Bologna, ma l'importo è ora superato da Ferrara, Reggio Emilia e Rimini. Sempre secondo i dati GePi, il Comune di Modena ospita il 4,37% dei nuclei famigliari beneficiari dell'ADI a livello regionale. Per quanto riguarda l'assegno unico, secondo l'osservatorio INPS, il numero di nuclei assegnatari in provincia di Modena è passato dai 70.873 (di cui 4.184 con presenza di disabili) nel 2022 ai 76.431 (5.012 con disabili) nel 2025, in calo di 436 rispetto al picco dell'anno precedente. L'importo medio mensile è cresciuto stabilmente negli anni, da 233 euro a 272 euro, mentre presso i nuclei con presenza di disabili, gli importi sono più alti e nel 2025 si assestano sui 433 euro, in diminuzione di 3 euro rispetto al 2024 e in aumento di 51 euro rispetto al 2022. Considerando poi il numero di figli per nucleo, al 2025 la media è 1,60 e 1,78 nei nuclei con disabili. I figli assegnatari di assegno unico in provincia erano in totale 115.392 nel 2022 e ricevevano un importo medio di 144 euro al mese; nel 2025 il numero è salito a 122.576 e l'importo mensile a 170 euro.

4.2. Il ruolo del Terzo Settore

Per quanto riguarda il ruolo del Terzo Settore, si noti che dei progetti finanziati in base al bando regionale del 2024 a sostegno della progettualità del Terzo Settore attraverso un budget complessivo di 2,7 milioni di euro da impiegarsi dal 2025 al 2026, l'81,2% perseguono una finalità di contrasto alla marginalità e all'esclusione sociale (108 progetti su 133). I contributi regionali per Modena sono ammontati a 424.759 euro, la quota più significativa dopo Bologna, distribuiti tra APS e Organizzazioni di Volontariato.

A livello regionale, sono 6.434 i soggetti in condizione di povertà e/o disagio sociale che risultano beneficiari. È possibile che alcuni di coloro che rientrano in questo numero siano anche target di altri interventi finanziari (a partire dai 310 senza fissa dimora). Per fare l'esempio di un'importante associazione sul territorio modenese, Porta Aperta, attiva come vedremo anche nel campo dei servizi, ha distribuito 98.310 pasti, di cui 3.150 con distribuzione in strada, e erogato 14.640 docce a 319 utenti, stando al bilancio sociale del 2023.

In particolare, parlando del ruolo dei privati nel finanziamento del welfare modenese, non si può non considerare il ruolo della Fondazione di Modena. La nascita della Fondazione risale alla privatizzazione delle Casse di Risparmio e delle Banche del Monte nel 1990, quando si è sancita la distinzione tra attività creditizia e filantropica, con quest'ultima affidata alle

Fondazioni di origine bancaria. La Fondazione è quindi un istituto no profit che opera sul territorio con una attenzione particolare all'ambito sociale, artistico-culturale e della ricerca scientifica. Questa funzione sociale si svolge in coordinamento con altre Fondazioni e in particolare con l'Associazione di Fondazioni e Casse di Risparmio SpA (ACRI); in questo senso, nel 2019 la Fondazione ha partecipato alla nascita di un Fondo di solidarietà dedicato ai territori delle Fondazioni in difficoltà, con cui si è deciso di fare fronte alla crisi della capacità erogativa delle singole realtà attraverso la redistribuzione solidale di fondi, concordando interventi nell'ambito del welfare.

Il Fondo di cui sopra è finanziato attraverso fondi regionali, con contributi straordinari di soggetti pubblici e privati. Il contributo versato dalla Fondazione di Modena, come per le altre, è equivalso nel 2024 allo 0,30% della media degli avanzi di gestione registrato nel primo triennio di esistenza del Fondo, ovvero a un totale 24.728,78 euro di cui si sono avvalse altre Fondazioni della Regione in difficoltà. Dall'analisi delle delibere di erogazioni per il 2024, al netto dei progetti nazionali, rileviamo che al settore "Volontariato, filantropia e beneficenza" sono stati destinati fondi per un valore totale di 744.370,51 euro, in diminuzione dell'8,5% rispetto al 2023.

Per il Bando Personae, che è stato riproposto tutti gli anni a partire dal 2020 per un impegno complessivo di 21.136.220 euro, solo nel 2024 la Fondazione ha messo a disposizione 4.500.000 euro. Delle 59 proposte pervenute col bando, 43 hanno portato al finanziamento di progetti attinenti agli obiettivi dell'Area Persona, delineata nel nuovo Documento Strategico d'Indirizzo 2024-2027. Quest'Area si articola in quattro Sfide: Welfare inclusivo, Comunità educante, Abitare sociale e Lavoro dignitoso. La voce Welfare inclusivo, in particolare, ha ricevuto nel 2024 un totale di 3.377.680,50 euro per 72 progetti (rispettivamente il 41,2% del totale stanziato e il 57% dei progetti dell'Area Persona). All'obiettivo di inclusione sociale di soggetti in grave situazione di vulnerabilità e emarginazione, in particolare, la Fondazione ha contribuito attraverso 17 progetti e un finanziamento di 258.550,50 euro. Sul fronte dell'Abitare sociale, invece, sono stati erogati 608.500 euro, in funzione di 6 progetti, di cui l'84% destinati all'accompagnamento all'autonomia possibile di soggetti fragili e il resto a progetti di sostegno a famiglie a basso reddito.

Nel bilancio di missione e di esercizio del 2024 della Fondazione sono stati pubblicati gli esiti del monitoraggio ex post sui progetti sostenuti nel 2021 attraverso il Bando Personae. Questa analisi, condotta col supporto di CSV Terre Estensi, rileva che dei 25 progetti che su 30 sono stati oggetto di valutazione, 22 si sono svolti in tempo, permettendo di raggiungere 25.792 beneficiari. Questi ultimi sono stati per il 74% giovani e per il 52% compresi nella fascia 0-10. 22 progetti hanno consentito l'acquisizione di maggiori competenze, 19 hanno favorito l'inclusione sociale a vari livelli. Quell'anno il bando ricevette finanziamenti per 4.508.220,00 euro, contro i 3 milioni dell'anno precedente, quando fu introdotto.

Altri bandi legati all'Area Persona e finanziati nel 2024 sono: il Bando di Cooperazione Internazionale, a cui la Fondazione ha destinato 62.000 euro; il Bando TRASPORTI-A-MO, finalizzato all'acquisto di ambulanze e automezzi socio-sanitari e che ha visto stanziati 300.000 euro€; il Bando Make Your Impact, che tra le altre cose punta a sostenere realtà cooperative attive nei servizi sociali e volte a incrementare la platea di beneficiari, a cui sono andati 100.860 euro (32.316 euro residui dall'edizione del 2022).

Inoltre, nel 2024 la Fondazione ha deliberato l'erogazione di 1.160.586,29 euro, di cui

142.200,33 euro sul Fondo erogazioni istituzionali e 1.018.385,96 euro sul Fondo Riserve (crediti d'imposta), per il finanziamento del Fondo per la povertà educativa minorile, nato da un Protocollo d'Intesa tra Fondazioni di origine bancaria e il Governo al fine di contrastare sotto ogni aspetto la povertà educativa (dalla dispersione scolastica alla carenza di nidi, fino al maltrattamento dei minori). Altri settori di interesse, nell'analisi delle delibere di erogazioni (al netto dei progetti nazionali) sono i 432.539,23 euro in assistenza anziani e i 760.330 euro in salute pubblica e medicina riabilitativa e preventiva (in aumento rispettivamente del 49,2% e 48,9% rispetto all'anno precedente). Per quanto riguarda le erogazioni nel settore dello sviluppo locale ed edilizia popolare, nel 2024 si è deliberato in favore di 2 progetti, per un importo complessivo di 250.000 euro, in aumento dell'11,1% rispetto al 2023.

5. I servizi contro la povertà

Accanto ai trasferimenti monetari, il contrasto alla povertà nel territorio comunale di Modena comprende un insieme di servizi che intervengono sulle diverse dimensioni del disagio economico e sociale che non possono essere affrontate esclusivamente attraverso il sostegno al reddito. Visto che la povertà e l'esclusione sociale tendono ad assumere forme sempre più multidimensionali, è necessario un insieme ampio di risposte per favorire la presa in carico e l'inclusione. Questi servizi vengono offerti da una pluralità di soggetti. Accanto a quelli direttamente gestiti dal Comune, operano infatti servizi promossi o gestiti dal Terzo Settore, dalle cooperative sociali, da enti di ispirazione religiosa e da altri attori del welfare locale, spesso in convenzione o in coprogettazione con l'amministrazione pubblica.

I Poli sociali territoriali costituiscono il principale punto di accesso istituzionale e svolgono una funzione di orientamento e presa in carico, attraverso una valutazione multidimensionale delle condizioni delle persone e dei nuclei familiari. L'accesso ai servizi avviene tuttavia anche attraverso canali di prossimità, in particolare quelli attivati dal Terzo Settore, che spesso intercettano situazioni di disagio prima che esse emergano nei circuiti istituzionali.

Nelle pagine che seguono, i servizi contro la povertà presenti nel territorio comunale di Modena vengono analizzati distinguendoli in alcuni ambiti di intervento, al fine di chiarirne funzioni e complementarità. In particolare, si prenderanno in esame i servizi rivolti alla marginalità estrema e al disagio abitativo, quelli orientati all'inclusione lavorativa e all'autonomia economica, nonché gli interventi di supporto sociale, educativo e di contrasto alla vulnerabilità.

5.1. Servizi per la marginalità estrema e il disagio abitativo

Tra le diverse dimensioni della povertà, il disagio abitativo è uno dei fattori di rischio più rilevante. Come mostrato nella sezione precedente, l'area dell'“Abitare” assorbe una quota crescente dei trasferimenti monetari comunali ed è molto correlata con le misure di integrazione al reddito, a testimonianza della frequente compresenza per molte famiglie di difficoltà economiche e problemi di accesso a un alloggio adeguato. La centralità del problema abitativo riflette trasformazioni di lungo periodo che interessano sia il lato della domanda sia

quello dell'offerta. Dal lato della domanda, l'aumento dei costi dell'abitazione, in particolare degli affitti nel mercato privato, ha inciso in modo significativo sulla capacità delle famiglie a basso e medio reddito di sostenere il canone senza compromettere altre spese essenziali. Questo fenomeno è particolarmente evidente nei territori dell'asse centrale della via Emilia, caratterizzati da una forte attrattività economica e da una pressione crescente sulla domanda di alloggi. L'Italia in questo senso vive un paradosso sempre più evidente: da un lato, l'aumento del prezzo medio nazionale delle abitazioni negli ultimi decenni è stato uno dei più modesti tra tutti i paesi dell'area Ocse (con un aumento del 25,2% dal 2005 nel costo degli affitti e del 3,1% del prezzo delle abitazioni, contro il 46,2% e il 53,9% a livello OCSE), ma d'altro lato questa dinamica media nasconde tendenze locali molto eterogenee: prezzi in calo nelle aree periferiche sia a livello di macro-regione che di singola provincia, prezzi in crescita nelle zone del paese in cui il sistema produttivo richiede forza lavoro. Queste dinamiche si combinano con la diffusione di forme di lavoro instabile e con livelli salariali medi che, anche a Modena, hanno registrato una perdita rilevante di potere d'acquisto negli ultimi anni.

Dal lato dell'offerta, il patrimonio di edilizia residenziale pubblica è insufficiente a coprire la domanda potenziale. I dati sulle assegnazioni mostrano una riduzione progressiva del numero di alloggi ERP per mille famiglie e una diminuzione del tasso di soddisfacimento delle domande, che si attesta su valori molto contenuti. Infatti, consultando il documento "Risultati conseguiti con riferimento alle politiche e agli obiettivi" dalla Relazione sulla gestione del bilancio per il 2024, troviamo che l'ERP registra in quell'anno 76 nuovi contratti, contro i 90 e 89 rispettivamente del 2022 e 2023. Il numero di alloggi ERP per 1.000 famiglie è sceso a 0,9 dall'1,6 a cui si era assestato nei due anni precedenti, mentre la percentuale di assegnazione degli alloggi sul totale delle richieste continua a calare al 6,3% dal 7,6% del 2023 e 8,95% del 2022. Anche negli anni più recenti, nonostante la realizzazione di nuovi alloggi e il recupero di immobili esistenti, la capacità di risposta del sistema pubblico resta limitata rispetto all'ampiezza del bisogno. Questo divario strutturale tra domanda e offerta contribuisce a rendere il disagio abitativo una componente persistente della povertà locale.

Secondo i dati di Immobiliare, nel febbraio 2026 a Modena il canone medio si attesta sugli 11,77 euro per metro quadro. Approfondendo, ricaviamo che questo dato è una media degli affitti attorno ai 10,70 euro in Madonnina, Lesignana, Villanova, a 11,95 euro in zona Buon Pastore, Sant'Agnesse, Vaciglio e Morane, fuori dal centro, per arrivare a un range di 13,55 euro nel centro cittadino. In provincia, più ci si allontana a nord o sud dal capoluogo, più i costi si abbassano, per scendere sotto i 6,80 euro a Pavullo, Montese e Fanano. Fa eccezione Carpi e in particolare il suo centro. Per quanto riguarda invece l'evoluzione negli anni, il canone unitario per metro quadro a Modena è passato da 8,9 euro nel 2019 a 11,8 euro nel 2024, un aumento di circa un terzo.

Le politiche comunali per l'abitare si articolano su più livelli. Accanto alla gestione dell'ERP, il Comune di Modena ha sviluppato interventi di edilizia residenziale sociale (ERS) e programmi di canone calmierato, rivolti a nuclei che non rientrano nei requisiti per l'accesso all'edilizia pubblica ma che incontrano comunque difficoltà nel mercato privato. In questo ambito si collocano iniziative come il Patto per la Casa, che prevede la messa a disposizione di alloggi a canoni concordati attraverso accordi con soggetti privati e fondi immobiliari, con l'obiettivo di ampliare l'offerta abitativa accessibile. Le politiche di questo tipo sono descritte nel capitolo relativo al welfare abitativo. In questa sezione ci occupiamo dei servizi abitativi rivolti al

disagio abitativo più estremo.

Un importante ambito di intervento è rappresentato dai progetti di Housing First, orientati alle persone senza dimora. Questi programmi si basano sull'offerta immediata di un alloggio stabile come prerequisito per l'attivazione di percorsi di inclusione sociale e sanitaria, superando l'approccio tradizionale basato su soluzioni temporanee e graduali. Sebbene la scala di tali interventi resti limitata rispetto all'ampiezza del fenomeno, essi costituiscono un esempio significativo di innovazione nelle politiche locali contro la marginalità estrema. Il Comune, in collaborazione con Porta Aperta, ha recentemente attivato due appartamenti in zona residenziale, ciascuno con tre posti letto, destinati a persone senza fissa dimora di sesso maschile con esperienze pregresse di accoglienza in strutture e prive di rete familiare o amicale. Questo progetto è stato finanziato attraverso il progetto regionale INSIDE con risorse del PON Inclusione. È quindi un esempio di Housing First pubblico-privato, con il Comune che reperisce e finanzia gli appartamenti e Porta Aperta che gestisce l'accompagnamento sociale. A questo si aggiungono i due appartamenti Housing First gestiti direttamente da Porta Aperta nell'ambito della propria rete residenziale, distinti da quelli comunali.

Un altro esempio di intervento è rappresentato dalle iniziative promosse dal Terzo Settore e da soggetti di ispirazione religiosa, che affiancano alla disponibilità di alloggi percorsi di accompagnamento sociale. In questo quadro si inserisce la Fondazione Ludovico Antonio Muratori (FLAM), costituita nel 2024 con l'obiettivo di riorganizzare e valorizzare un patrimonio immobiliare storicamente destinato a finalità caritative. La Fondazione nasce dall'unificazione di nove istituzioni preesistenti e gestisce un patrimonio di oltre 200 alloggi nel territorio comunale, rivolti a una platea eterogenea che va dalle famiglie a basso reddito fino alle situazioni di maggiore vulnerabilità sociale, senza limitarsi ai casi di grave marginalità. La sua azione si distingue per un approccio che considera la casa non come un fine in sé, ma come uno strumento attraverso cui promuovere autonomia, responsabilità e inclusione sociale. In questa prospettiva, la gestione del patrimonio abitativo è accompagnata da un lavoro strutturato di selezione degli inquilini, definizione di progetti personalizzati e costruzione di reti di supporto. L'azione della FLAM si fonda su un modello di accompagnamento attivo, che prevede colloqui individuali, progettualità personalizzate e un forte raccordo con i servizi sociali territoriali, la Caritas e le reti di prossimità. In questo senso, la gestione abitativa diventa uno strumento di welfare di comunità, orientato non solo alla risposta al bisogno, ma alla prevenzione dell'esclusione sociale e alla costruzione di contesti abitativi non ghettizzanti.

Se la FLAM opera prevalentemente su un patrimonio abitativo consolidato e su una platea che include situazioni di fragilità lieve o moderata, un intervento di natura diversa — rivolto alla marginalità più acuta e alle persone prive di qualsiasi rete di supporto — è quello di Porta Aperta, una associazione di volontariato nata a Modena nel 1978 su iniziativa della Caritas diocesana. In quasi cinquant'anni è diventata uno dei pilastri del welfare locale, occupandosi a tutto campo del contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Il cuore operativo è il Centro di accoglienza Madonna del Murazzo, in Strada Cimitero San Cataldo, dove si trovano mensa, ambulatorio medico con studio odontoiatrico, distribuzione di farmaci e vestiario, docce, sportello legale e unità di strada notturna. La mensa offre ogni giorno circa 200 pasti gratuiti tra colazione, pranzo e cena, per oltre 60.000 pasti all'anno. I medici volontari effettuano ogni anno migliaia di visite a persone che non possono accedere al Servizio Sanitario Nazionale:

senza tetto, persone che hanno perso la residenza o stranieri che non riescono a rinnovare il permesso di soggiorno. Sul fronte dell'accoglienza residenziale, ai 30 posti letto della sede storica in Strada Cimitero San Cataldo in cui l'ospitalità è garantita da 6 mesi a 2 anni se ne aggiungono altri 25 nella struttura di via delle Suore, uno spazio di 900 m² dotato di cucina, due ampie sale per attività di socializzazione, formazione e alfabetizzazione. Secondo il bilancio sociale del 2024, in quell'anno gli ospiti sono stati 64 (escludendo la stagione invernale) e un terzo ha intrapreso passi utili all'uscita dalla condizione di marginalità (come approdo a forme di accoglienza a medio-lungo termine o reperimento di un posto letto in autonomia). Per l'accoglienza di richiedenti protezione internazionale sono attivi 14 appartamenti a Modena e provincia, più un centro di prima accoglienza in una ex scuola materna: a ottobre 2023 la capacità è salita da 98 a 139 posti. Si aggiungono gli appartamenti del progetto Housing First, la Casa di Rut per donne vulnerabili e dal 2024 l'Ostello per l'autonomia in via Aldrovandi, con 20 posti destinati a lavoratori regolari in difficoltà abitativa, co-gestito con il Comune di Modena. Tutto questo, incluso il mercato solidale Portobello, è reso possibile da una comunità di circa 600 volontari all'anno, compresi medici, farmacisti, odontoiatri, avvocati, scout, parrocchie e dipendenti di aziende del territorio. Porta Aperta accoglie anche studenti e persone che svolgono lavori di pubblica utilità come misura alternativa alla pena. Nel 2024 i contributi complessivi hanno raggiunto 3,34 milioni di euro. La voce principale è stata la convenzione con la Prefettura per l'accoglienza di richiedenti asilo e profughi ucraini, seguita dai contributi di Comune, Regione e AUSL. Il 5 per mille ha inciso in modo contenuto (13.000 euro nel 2022), mentre il resto proviene da donazioni private e fundraising aziendale — tra i sostenitori figurano il Gruppo Marazzi e Confindustria Emilia. Porta Aperta collabora con la gemella Porta Aperta Carpi, con cui ha aperto un ambulatorio medico condiviso per servire anche i comuni delle Terre d'Argine. L'obiettivo è estendere il modello a Vignola, Formigine e Sassuolo. Nel tempo, dall'esperienza modenese sono nate associazioni con lo stesso nome a Mirandola, Como e Brescia, a dimostrazione che il modello funziona e può viaggiare.

Accanto ai servizi strutturati di accoglienza, operano sul territorio modenese due reti nazionali di solidarietà che integrano l'offerta in modo capillare e raggiungono beneficiari che spesso non transitano dai canali istituzionali: il Banco Alimentare e il Banco Farmaceutico. Il Banco Alimentare recupera eccedenze dalla filiera agroalimentare e le redistribuisce attraverso una rete di enti convenzionati — mense, empori solidali, parrocchie, associazioni — che nel territorio modenese include decine di organizzazioni. Il suo contributo è particolarmente rilevante per sostenere strutture come Porta Aperta e Portobello, che dipendono in parte da queste donazioni per garantire continuità nell'erogazione dei beni.

Il Banco Farmaceutico opera con una logica analoga sul fronte sanitario, raccogliendo medicinali da banco durante le Giornate di Raccolta annuali e distribuendoli a enti del territorio che assistono persone prive di accesso al Servizio Sanitario Nazionale. Nella sola provincia di Modena, nell'edizione 2025 della Giornata di Raccolta del Farmaco, 51 farmacie aderenti hanno raccolto 5.796 confezioni di medicinali del valore di 53.301 euro, distribuite a 3.661 persone assistite da 20 enti locali. Il dato dimostra l'esistenza di una domanda di aiuto farmaceutico diffusa, che si affianca all'ambulatorio di Porta Aperta e agli altri presidi sanitari del Terzo Settore senza sovrapporsi ad essi, coprendo una fascia di bisogno altrimenti scoperta.

5.2. I percorsi di inclusione lavorativa

I percorsi di inclusione lavorativa rappresentano uno dei principali tasselli dell'azione di contrasto alla povertà nel territorio comunale di Modena, in quanto intervengono direttamente sulla dimensione dell'autonomia economica e sulle traiettorie occupazionali. In un contesto in cui una quota rilevante delle situazioni di vulnerabilità è connessa alla discontinuità lavorativa, alla bassa qualificazione o all'esclusione dal mercato del lavoro, tali interventi possono avere un ruolo strategico.

Nel sistema locale, i percorsi di inclusione lavorativa si articolano attraverso una pluralità di strumenti — orientamento, riqualificazione professionale, accompagnamento al lavoro e tirocini formativi — e coinvolgono una rete ampia di attori. Accanto ai servizi pubblici, operano infatti cooperative sociali, consorzi e altri soggetti del Terzo Settore, che contribuiscono con competenze specialistiche e una maggiore flessibilità operativa nella costruzione di percorsi individualizzati. In questo assetto, il ruolo dell'ente pubblico si concentra prevalentemente sul coordinamento, sull'orientamento e sull'integrazione degli strumenti disponibili, mentre l'attuazione concreta degli interventi è spesso affidata a partenariati pubblico-privati.

L'efficacia di tali percorsi risulta tuttavia fortemente condizionata dal contesto economico e dalla qualità dell'offerta occupazionale locale. Nonostante questi limiti, essi rappresentano uno strumento rilevante per contrastare forme di povertà legate alla precarietà lavorativa e alla fragilità delle carriere, soprattutto per soggetti che si collocano ai margini del mercato del lavoro ordinario.

A livello istituzionale, i servizi di inserimento lavorativo sono strutturati coerentemente con quanto previsto dalla normativa regionale in materia di inclusione sociale e lavorativa delle persone in condizioni di fragilità. Le politiche attive del lavoro sono affidate all'Agenzia regionale per il lavoro, mentre al Comune spettano gli interventi propedeutici all'acquisizione delle competenze di base necessarie per accedervi.

In questo quadro, un ruolo centrale è svolto dai Centri per l'impiego, che operano come principale punto di accesso alle politiche attive. I servizi offerti comprendono:

- l'iscrizione e il riconoscimento dello stato di disoccupazione;
- il Percorso Lavoratore (C2 storico), che ricostruisce la storia lavorativa dell'individuo;
- la definizione del patto di servizio personalizzato, attraverso la sottoscrizione della Dichiarazione di Immediata Disponibilità;
- la consulenza e l'accompagnamento al lavoro autonomo o all'avvio di impresa;
- l'inserimento mirato per persone con disabilità o appartenenti a categorie protette;
- l'accesso al Programma Garanzia Occupabilità Lavoratori (GOL).

Quest'ultimo rappresenta uno degli strumenti più rilevanti nel panorama recente delle politiche attive. Introdotto con Deliberazione n. 81/2022 dell'Assemblea legislativa e finanziato con risorse PNRR, il programma è orientato alla costruzione di percorsi personalizzati di reinserimento, aggiornamento e riqualificazione professionale, con particolare attenzione ai soggetti più fragili. Tra gli obiettivi strategici figurano la centralità dei livelli essenziali delle prestazioni (LEPS), la prossimità dei servizi, l'integrazione tra politiche attive e welfare e la cooperazione tra pubblico e privato.

Nel triennio 2022-2024, il programma ha registrato complessivamente 219.344 prese in

carico a livello regionale. In provincia di Modena, i percorsi attivati nella componente GOL4 (“Lavoro e inclusione”) sono stati 1.568, pari al 16,21% del totale regionale — secondo valore più elevato dopo Bologna — di cui 464 nel solo Comune di Modena (4,80% del totale regionale). Tali dati evidenziano un utilizzo significativo dello strumento nel contesto locale, in particolare per l’attivazione di percorsi rivolti a soggetti con bisogni complessi.

Un altro strumento importante è costituito dal tirocinio, una modalità formativa finalizzata all’acquisizione di competenze direttamente in contesti lavorativi. La durata massima è di 6 mesi, estendibile a 12 mesi in condizioni di svantaggio e fino a 24 mesi in presenza di disabilità, con un’indennità minima pari a 450 euro. L’analisi dell’utenza dei Centri per l’impiego, basata sulle Dichiarazioni di Immediata Disponibilità, mostra nel 2024 un totale di 13.664 utenti, in aumento del 2,4% rispetto all’anno precedente. I cittadini italiani rappresentano il 64,6% degli utenti, mentre le donne costituiscono il 54,3%. La distribuzione per età evidenzia il 31,7% di under 30, il 39% nella fascia 30-48 anni e il 29,3% di over 49, con un incremento significativo delle fasce più giovani (+9,5%) e più anziane (+8,5%) rispetto al 2023.

Accanto ai canali istituzionali, un ruolo particolarmente rilevante è svolto dal Consorzio di Solidarietà Sociale (CSS), attivo a Modena dal 1996. Il Consorzio si rivolge a persone che non riescono ad accedere al mercato del lavoro né ai servizi regionali, offrendo percorsi di inserimento attraverso tirocini, orientamento e sostegno nei contesti aziendali. La funzione del CSS è quella di operare come ponte tra sistema pubblico e tessuto produttivo, acquisendo commesse da enti pubblici e attivando percorsi di inclusione lavorativa. Il Consorzio è composto da 7 cooperative e si inserisce in una rete regionale più ampia, operando dal 2018 anche nel territorio di Rimini.

Nel più ampio quadro del Terzo Settore, è molto significativa anche la presenza di soggetti impegnati nell’inserimento lavorativo di persone vulnerabili. Secondo il Primo rapporto della Giunta regionale sulla situazione del Terzo Settore, uscito nel settembre 2025, in Emilia-Romagna operano 127 cooperative di tipo B e 145 cooperative miste (tipo A+B). A livello regionale, il 30,3% delle cooperative di tipo A e miste è impegnato anche in attività di inserimento lavorativo. Nel contesto modenese questa incidenza risulta ancora più elevata: su 79 enti, il 43% è coinvolto in attività di inserimento o reinserimento lavorativo.

Questi dati mostrano che l’inclusione lavorativa non è un’attività riservata agli strumenti pubblici, ma coinvolge una rete di attori che operano in modo complementare. In particolare, il Terzo Settore contribuisce a colmare i limiti delle politiche standardizzate, offrendo percorsi più flessibili e adattati alle esigenze di soggetti con fragilità multiple.

Un ulteriore elemento di rilievo è rappresentato dalle politiche regionali di sostegno al Terzo Settore, tra cui il fondo pluriennale per l’innovazione sociale, che finanzia progetti finalizzati al contrasto delle diverse forme di disagio sociale. Come si apprende dall’elenco dei beneficiari contenuto nel bando approvato con la Deliberazione della Giunta regionale 1287 del 2023, i contributi erogati nel 2024 a soggetti operanti in provincia di Modena mostrano una distribuzione ampia tra realtà impegnate in ambiti differenti, tra cui inserimento lavorativo, inclusione sociale, cultura e assistenza. I dati sono riportati nella tabella segue.

Tab. 5.1. *Contributi regionali per l'innovazione sociale erogati in Provincia di Modena, 2024*

Denominazione / Ragione sociale	Contributo (€)	Sede
Giardino Botanico La Pica ODV	140.922,60	San Felice sul Panaro
Fondazione Orione 80 Impresa Sociale ETS	156.105,30	Formigine
Coopattiva – Cooperativa Sociale	128.712,40	Modena
Polivalente 87 e Gino Pini ASD APS	101.705,12	Modena
Nazareno Work Società Cooperativa Sociale	223.978,65	Carpi
Rulli Frulli Lab ETS-APS	114.660,00	Finale Emilia
Teatro dei Venti	167.286,00	Modena
@Caracol – Società Cooperativa Sociale	137.496,64	Finale Emilia
La Zerla Società Cooperativa Sociale	129.563,43	Mirandola
Scuola del Portico Cooperativa Sociale	84.840,00	Mirandola

Fonte: Deliberazione della Giunta regionale 1287 del 2023

Tra i beneficiari figurano, tra gli altri, Fondazione Orione 80, Coopattiva e La Zerla, che operano anche nel campo del reinserimento lavorativo e dell'integrazione sociale. Accanto a questi, altre organizzazioni, pur focalizzate su ambiti differenti, contribuiscono indirettamente al contrasto della povertà attraverso attività educative, culturali e di supporto a persone fragili. Una quota significativa delle risorse è destinata a soggetti direttamente impegnati nel reinserimento lavorativo e nell'integrazione sociale di persone in condizioni di fragilità. In particolare, realtà come Fondazione Orione 80, Coopattiva e La Zerla operano esplicitamente in questo ambito.

Tra i soggetti del Terzo Settore attivi nell'inserimento lavorativo si segnala anche Arca Lavoro, impresa sociale nata nel 2018 nell'alveo di Porta Aperta, con l'obiettivo specifico di offrire occupazione stabile a persone in uscita dai percorsi di accoglienza. Il modello è significativo perché chiude il cerchio tra accoglienza residenziale e autonomia: la stessa organizzazione che ospita accompagna anche al lavoro, riducendo la discontinuità tipica dei percorsi di reinserimento.

5.3. L'inclusione sociale

Oltre all'inserimento lavorativo, esistono anche servizi pubblici locali volti a garantire l'inclusione di persone fragili e vulnerabili su un piano più multidimensionale. Ciò è in linea con il dettato della legge regionale 14 del 30 luglio 2015, che concepisce la fragilità e vulnerabilità su un piano non solo occupazionale e quindi reddituale ma anche sociale e sanitaria. La normativa stabilisce che in questo senso un'importanza specifica è da attribuire al privato sociale. Secondo il già citato rapporto annuale sul Terzo settore, nel 2025 in Emilia-Romagna il 15,6% e l'8,7% delle cooperative di tipo A e misto sono principalmente dedite a formazione extra-scolastica e interventi e servizi sociali rispettivamente.

Dato questo forte legame con l'area di intervento trattata nel precedente paragrafo, può essere

opportuno considerare i principali soci del Consorzio di Solidarietà Sociale. Aliante offre servizi di inclusione sociale sia in modo congiunto alla professionalizzazione e accompagnamento al lavoro, per esempio con i servizi di pulizie per le imprese che la impegnano in oltre 200 cantieri o con i servizi ambientali come la cura delle aree verdi, ma anche attraverso servizi educativi extra-scolastici ai bambini, sulla base di una metodologia educativa molto basata sul rapporto e lo scambio con le famiglie. Inoltre, la cooperativa sociale ha sviluppato nel tempo dei centri Socio-riabilitativi, ovvero Laboratori in conto terzi che permettono agli utenti di svolgere mansioni semplici (etichettature, confezionamenti, piccoli montaggi ecc.) al fine di costruire uno spazio dove superare difficoltà socio-cognitive oltre che apprendere abilità di base. Mediando, un altro socio del Consorzio, offre servizi di mediazione familiare in situazioni di conflitto, consulenza psicologica per persone in situazioni di disagio adolescenziale, depressione o altro, ma anche sostegno relazionale in contesti scolastici, sportivi, professionali e non solo. L'ente vanta in 18 anni di attività 4.392 mediazioni raggiunte, oltre a 6.722 consulenze. In generale, il 2,1% delle cooperative sociali iscritte all'Albo regionale dell'Emilia-Romagna è impegnata in attività artistiche, sportive o di intrattenimento.

Anche la Caritas ha un ruolo di rilievo in questo campo. L'istituto, per esempio, attiva sul territorio modenese un Laboratorio parrocchiale con una precipua funzione educativa, ma anche basata sull'animazione e l'ascolto, al fine di realizzare la dimensione caritativa, come da oggetto sociale dell'ente. Il servizio è destinato non solo alla comunità parrocchiale nel suo complesso ma, nelle parole della Caritas, a "i poveri, le persone che vivono situazioni di disagio e hanno bisogno di essere incontrate, ascoltate, considerate, amate". Tra le varie attività, la Caritas ha attivato una Scuola di Italiano che adotta il cosiddetto approccio Penny Wirton, ispirato agli insegnamenti di Don Milani, che mette a disposizione l'impegno di volontari per l'insegnamento dell'Italiano a immigrati e in generale stranieri che vogliano acquisire competenze linguistiche. Nel 2025, la Caritas modenese ha inaugurato il progetto "Relazioni filo a filo", una piattaforma di ospitalità residenziale ma anche di sostegno relazionale o educativo a mamme e nuclei monogenitoriali in difficoltà, che punta ad aiutare nel raggiungimento di un'autonomia. Significativamente, in occasione della presentazione del progetto monsignor Gazzetti affermava come «La povertà non è solo economica, ma spesso è solitudine», a riprova di come l'azione di enti del privato sociale sia determinante a concepire e affrontare la deprivazione e la difficoltà sociale su un piano che trascende quello materiale. Gli spazi messi a disposizione dall'istituto per questo progetto consistono in quattro camere e alcuni spazi comuni.

Un aspetto rilevante dell'azione dei servizi comunali riguarda il sostegno alle persone con background migratorio e a coloro che si trovano in condizioni di particolare vulnerabilità sociale. Attraverso servizi di mediazione linguistica, orientamento e accompagnamento, il Comune mira a facilitare l'accesso ai diritti sociali fondamentali e a ridurre le barriere che ostacolano l'inclusione. In questo ambito si colloca anche il Centro Servizi per l'inclusione e il contrasto alla marginalità, che svolge funzioni informative e di orientamento per persone in situazione di estrema fragilità, inclusi richiedenti asilo e vittime di tratta. Il servizio di Mediazione Linguistica è appaltato a Kaleidos Cooperativa Sociale. Queste funzioni si articolano attraverso specifici progetti e servizi, dalle attività socioculturali per stranieri allo spazio di ascolto interculturale, e potranno essere analizzate più nel dettaglio nel capitolo sui

servizi ai migranti. Abbiamo anche già menzionato il Progetto Accoglienza invernale, con cui il Comune mette a disposizione un'accoglienza per contrastare i danni tra i senza dimora per il freddo estremo, come anche l'Housing First, due appartamenti per tre persone ciascuno che sono a immediata disponibilità di persone senza dimora e senza rete protettiva.

Ai servizi pubblici si uniscono e sovrappongono quelli del Terzo Settore. Un esempio emblematico è l'Emporio Sociale Portobello, gestito da Porta Aperta, che consente a 600 famiglie — circa 2.000 persone, in numero crescente — di fare la spesa gratuitamente, con un ammontare di beni distribuiti pari a 597.000 euro nel 2024, di cui 279.000 euro direttamente ai beneficiari e 318.000 euro a 71 organizzazioni associative e parrocchiali del territorio. I requisiti di accesso sono la residenza nel Comune di Modena, un ISEE inferiore ai 10.000 euro e l'invio da parte dei Servizi sociali comunali. Nel 2024 l'emporio è rimasto aperto 175 giorni, impegnando 108 volontari su un totale di 577 attivi in Porta Aperta, grazie al contributo di 37 aziende donatrici. Portobello non si limita alla distribuzione alimentare, ma affianca alla spesa una serie di sportelli specializzati: un punto di ascolto per il bilancio familiare (20 accessi nel 2024), uno sportello sulla povertà energetica "Nuove energie" (35 accessi), uno sportello lavoro in collaborazione con CISL e Associazione Futuro (39 accessi), uno spazio educativo per bambini fino a 12 anni (144 giornate, 1.241 accessi) e un servizio di distribuzione pacchi spesa in accordo con i Servizi sociali (52 famiglie beneficiarie). Questo profilo multidimensionale fa di Portobello qualcosa di più di un supermercato solidale: un presidio di prossimità capace di intercettare fragilità diverse — economiche, energetiche, lavorative, educative — prima che si aggravino e raggiungano i circuiti istituzionali.

Un'ulteriore dimensione della vulnerabilità sociale che il sistema locale intercetta è quella legata alla violenza domestica, che costituisce anche una delle principali cause di impoverimento improvviso per le donne: la separazione forzata, la perdita dell'abitazione e l'interruzione dell'attività lavorativa possono determinare in tempi rapidi una condizione di povertà materiale e relazionale altrimenti difficile da prevedere e prevenire. In questo ambito opera la Casa delle donne contro la violenza, associazione nata dai collettivi femministi modenesi e costituitasi formalmente nel 1991. In oltre trent'anni di attività ha accolto più di 7.000 donne, gestisce due case rifugio ad indirizzo segreto e ha sviluppato progetti specifici per donne migranti, vittime di tratta e percorsi di reinserimento lavorativo. Il suo intervento si colloca a cavallo tra la risposta all'emergenza — accoglienza, messa in sicurezza, sostegno psicologico — e l'accompagnamento verso l'autonomia economica e abitativa, in una logica che non è dissimile da quella degli altri servizi descritti in questa sezione. La convenzione con il Comune di Modena la integra formalmente nella rete dei servizi locali, pur mantenendo una governance autonoma e un radicamento nel movimento delle donne.

6. Le dipendenze

Anche a Modena, le misure contro la povertà e i fattori che ne aumentano il rischio, a partire dalla marginalità e fragilità sociale, sono legate a doppio filo all'efficacia delle politiche di contrasto alla tossicodipendenza. Secondo i dati raccolti dalla Società Italiana Tossicodipendenze e messe a disposizione attraverso mappe informative, in provincia di Modena si sono verificati, da inizio 2017 a fine 2025, 27 decessi per overdose da sostanze, pari

a 6,08 ogni 100.000 abitanti. Questo dato colloca la provincia al quarto posto in Regione per mortalità, dopo Bologna (9,18), Ferrara (8,43) e Rimini (6,51), con un dato superiore alla media regionale (5,65) e nazionale (3,79).

Un aspetto che distingue il territorio dalla media nazionale e anche regionale è la tipologia di sostanze coinvolte. Quella più letale non risulta essere l'eroina, bensì i farmaci, un dato riconducibile a un episodio particolare: in seguito alla rivolta carceraria del marzo 2020, scaturita dal peggioramento delle condizioni di vita durante la pandemia, almeno 9 detenuti morirono di overdose per abuso di farmaci di cui entrarono in possesso durante i disordini. Ancora una volta si rileva come la povertà, anche considerata attraverso una lente più specifica come il fenomeno delle dipendenze, rappresenta una realtà sfaccettata e complessa, che si interseca con molteplici dimensioni della vita collettiva.

I dati del Dipartimento delle politiche contro la droga e le altre dipendenze segnalano che le strutture pubbliche in Emilia-Romagna hanno avuto in carico 8.661 e 11.010 persone nel 2023 e 2024 rispettivamente, nel 66% dei casi per dipendenze da oppiacei come sostanza primaria. Per quanto riguarda il settore non pubblico, si distinguono i servizi privati accreditati, che operano in convenzione con il sistema sanitario, e le strutture residenziali o semiresidenziali dedicate al trattamento delle dipendenze. I primi ospitano 2.135 persone, di cui 244 in provincia di Modena, mentre le strutture per le dipendenze trattano 2.174 persone, di cui 233 in provincia di Modena (a fine 2024).

In riferimento alla dimensione carceraria, su 1.834 detenuti tossicodipendenti in Regione 438 si trovano a Modena (il numero assoluto più elevato dopo i 485 di Bologna). Significativamente, in provincia di Modena si registra una quota dell'81,4% di detenuti tossicodipendenti sul totale delle persone segnalate ai servizi, il quarto dato più elevato a livello nazionale dopo le carceri di Eboli e Aversa in Campania e di Lodi in Lombardia. A Castelfranco Emilia la percentuale scende solo al 70,3%.

Passando ai servizi disponibili, e in particolare ai servizi pubblici per le dipendenze patologiche del SSN che si occupano di prevenzione primaria, cura, prevenzione delle patologie correlate, riabilitazione e reinserimento (Ser.D., Servizi per le Dipendenze patologiche) sempre secondo i dati ministeriali in Emilia-Romagna se ne contano 44, cui si aggiungono altre 10 sedi per l'erogazione di prestazioni. Otto di questi Ser.D. si situano in provincia di Modena: due a Modena, e uno per i Comuni di Carpi, Vignola, Sassuolo, Castelfranco Emilia, Pavullo e Mirandola. La Società Italiana Patologie da Dipendenza riporta che nel 2025 questi servizi hanno seguito complessivamente più di 6.000 persone. In Emilia-Romagna si registra uno dei rapporti più alti tra il numero di strutture per le dipendenze e la popolazione residente, superando le 3 strutture ogni 100.000 residenti a fronte di un valore inferiore a 2 a livello nazionale. Anche la tipologia degli interventi di primo livello erogati è ampia in Regione. Nella fattispecie, il case management (gestione personalizzata di pazienti complessi) è disponibile in oltre il 75% dei servizi, così come il counselling psicosociale (sostegno professionale olistico agli utenti), mentre l'accompagnamento all'inserimento in comunità terapeutiche viene assicurato da oltre il 50% dei servizi. Secondo il report "Il DSMDP - Dipartimento di Salute Mentale e Dipendenze Patologiche – dell'AUSL di Modena" del 2023 a cura di Fabrizio Starace, l'utenza dei servizi territoriali è massimamente concentrata nella fascia di età tra i 35 e i 44 anni, mentre il 76% è di genere maschile. Il rapporto rileva che tra le prestazioni erogate il 74% ha carattere medico-infermieristico, il 21% psicosociale e il

restante ha natura trasversale. Una valutazione complessiva dell'efficacia di questi servizi risulta complessa, poiché gli esiti degli interventi non sono immediatamente osservabili e non possono essere ridotti ai soli risultati di breve periodo, anche per evitare il rischio di percorsi eccessivamente cronicizzati o istituzionalizzanti. Nel 2023 solo il 6,7% degli utenti in carico ha abbandonato il trattamento, mentre solo il 5,7% dei percorsi comunitari è stato prorogato.

Il privato sociale, stando ai dati di fine dicembre 2024, annovera 104 strutture socioriabilitative dedicate al trattamento delle dipendenze a livello regionale, di cui 13 in provincia di Modena. Di queste ultime, 9 sono residenziali, 2 semi-residenziali e altre 2 ambulatoriali. La Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia del 2025 ha elaborato un profilo tipico dell'utente dei servizi socioriabilitativi a livello nazionale. Da questa analisi si ricava la forte correlazione con caratteristiche tipicamente associate alla povertà nella realtà italiana. Per esempio, il 71% dei soggetti del campione era disoccupato, mentre solo il 10% aveva un'occupazione regolare. Inoltre, il 69% aveva un titolo di studio di livello medio-basso.

Il privato sociale collabora attivamente con i servizi pubblici, a partire dai Ser.D., come nel caso del Centro Italiano di Solidarietà (CEIS) e in particolare del suo Centro di Osservazione e Diagnosi (COD), che contribuisce a predisporre percorsi di disintossicazione ed elaborare progetti successivi. L'impegno è quello di accogliere la persona in un contesto definito "strutturato ma flessibile", con la finalità di disintossicare i pazienti e nello specifico di effettuare valutazioni diagnostiche, stabilizzare terapie farmacologiche e predisporre programmi idonei per l'utente. Il CEIS opera a livello provinciale nell'ambito delle dipendenze anche attraverso un Servizio di accoglienza in strutture residenziali, per avviare a percorsi terapeutici più indicati in base all'ospite (Comunità Terapeutiche, Comunità Pedagogica, COD, Centro Diurno a bassa soglia ecc.), gestisce l'Ambulatorio Toniolo dedicato alla valutazione e all'orientamento di profili complessi, offrendo consulenza specialistica e indirizzando gli utenti verso i percorsi terapeutici più appropriati.

Come anticipato, il CEIS è attivo nel supporto di casistiche caratterizzate da fragilità in modo personalizzato e specifico. In particolare, Artemisia è una Comunità doppia diagnosi femminile rivolta a donne dipendenti da sostanze o affette da patologie psichiatriche, anche minorenni; attraverso le tre fasi di inserimento, trattamento e sostegno, la finalità della Comunità è, nelle parole usate dal Centro, "ricucire la storia personale individuale, la storia familiare, aiutando le donne a prendersi cura di sé, del proprio corpo, della propria sessualità, sciogliendo i nodi problematici sul versante tossicomano, familiare ed affettivo, nella ricostruzione della propria identità". Per le madri con problemi di tossicodipendenza è attiva Casa Mimosa, una struttura sita a Modena presso sede protetta, che persegue il duplice obiettivo di contrastare la tossicodipendenza e di agevolare la costruzione di una relazione madre-bambino; è anche data la possibilità di una fase finale di residenza per le diadi in appartamenti di rientro a Modena.

Una forte consapevolezza del legame tra il fenomeno della tossicodipendenza e quello della povertà e marginalità in genere è esemplificata anche da altri progetti, come la Comunità Pedagogico-Riabilitativa Giro di Boa, che offre servizi psicologici, ludico-ricreativi e di supporto tarati specificamente su soggetti adulti che per vissuto personale, spesso legato alla detenzione, non siano in grado di trovare una dimensione di inclusione sociale soddisfacente e dignitosa; il servizio "Sulla Frontiera" opera nell'ambito delle dipendenze a partire

dall'intervento in circostanze di emergenza abitativa, con accoglienza diurna e assistenza socio-assistenziale. Secondo il succitato report sul DSMDP dell'AUSL provinciale, Sulla Frontiera e la correlata Unità di Strada hanno servito 71 persone nel 2023, di cui 37 senza dimora. Questo legame è testimoniato anche dal ruolo ricoperto da Housing First in questo frangente, progetto reso strutturale dal 2023 nell'AUSL, che secondo il rapporto di cui sopra "ha avuto effetti benefici sul piano della cura di sé e degli stili di vita dei pazienti, riducendo in modo considerevole gli accessi alle strutture sanitarie di emergenza/urgenza, alle strutture temporanee per diagnosi e cura ed annullandone le incarcerazioni".

Sebbene non tutto l'operato del CEIS si riferisca a Modena, perché attivo anche nelle province di Bologna e Parma, esso nasce però a Modena nel 1982 e qui continua ad avere il fulcro delle sue attività. Secondo il bilancio sociale del 2025, che descrive l'annualità del 2024, il Centro ha distribuito valore economico per poco meno di 26 milioni di euro, in aumento dai poco meno di 22 milioni di euro di due anni prima. Di questa somma, quasi 8,5 milioni di euro consistono in spese per gli utenti. Inoltre, nella sola provincia di Modena il CEIS ha coinvolto oltre 900 individui, tra bambini e adulti, in percorsi formativi e scolastici, connessi alla riabilitazione e al reinserimento. Se si considerano anche gli altri territori in cui è attivo il Centro, il numero raggiunge quasi i 1.900 soggetti coinvolti. Oltre al CEIS, partecipano alla co-progettazione e co-programmazione degli interventi sulle dipendenze a livello provinciale gli Enti Accreditati Papa Giovanni XXIII, Angolo, Nefesh e Gulliver, i gruppi di Auto mutuo aiuto (AA, Al-Anon, AlATeen, Acat, Narcotici Anonimi, Giocatori Anonimi), le Cooperative Sociali gestori di Servizi (Caleidos), gli Ospedali Accreditati di Villa Rosa e Villa Igea. Insieme ai distretti dell'AUSL modenese, essi concorrono agli interventi di promozione, prevenzione, consulenza, assistenza primaria, presa in carico delle persone, programmi intensivi e interventi specialistici per le problematiche complesse.

7. Conclusioni

Le sezioni precedenti hanno mostrato come il sistema locale di contrasto alla povertà a Modena si caratterizzi per una notevole articolazione di strumenti e per il coinvolgimento di una pluralità di attori. Uno degli elementi che appare con maggiore chiarezza è l'adozione di una definizione ampia della povertà, che non si esaurisce nella dimensione reddituale. Come mostrato nella sezione 4, i trasferimenti monetari comunali sono fortemente concentrati su ambiti – in particolare l'abitare e il disagio sociale – che riflettono la compresenza di difficoltà economiche, familiari e abitative. A questi interventi si affiancano, come discusso nella sezione 5, servizi e misure in kind che mirano a sostenere percorsi di autonomia e inclusione, soprattutto per i nuclei con minori e per le persone in condizioni di fragilità multipla. Questa impostazione consente di affrontare situazioni complesse che difficilmente potrebbero essere gestite attraverso strumenti unicamente monetari.

Un secondo punto di forza del caso modenese riguarda il ruolo svolto dal Terzo Settore. Come evidenziato nella sezione 5, cooperative sociali, associazioni di volontariato e fondazioni di origine bancaria non operano come semplici erogatori residuali di servizi, ma partecipano in modo strutturato alla costruzione dell'offerta di welfare locale. La loro capacità di intercettare bisogni emergenti, spesso prima che questi arrivino ai servizi pubblici, contribuisce ad

ampliare la platea delle persone raggiunte e a rendere il sistema complessivamente più permeabile a forme di disagio meno visibili.

Accanto a questi elementi positivi, l'analisi mette in luce alcuni problemi che riguardano le politiche locali. Tra queste, il disagio abitativo rappresenta forse il nodo più evidente. La crescita dei costi dell'abitazione e la rigidità dell'offerta di alloggi accessibili determinano una pressione costante sui bilanci familiari e sui servizi sociali, contribuendo a spiegare l'aumento del peso dell'area "Abitare" nei trasferimenti comunali. Le politiche di edilizia residenziale pubblica, sociale ed emergenziale, pur rilevanti, non riescono a colmare il divario tra domanda e offerta, rendendo il problema strutturale e non riconducibile a contingenze temporanee.

Un'ulteriore criticità riguarda l'evoluzione dei profili della povertà. Come emerso nell'analisi del contesto socio-demografico, si osserva una crescente incidenza della povertà tra le fasce più anziane della popolazione, in particolare tra gli anziani soli, spesso donne, e tra i cosiddetti "quasi anziani" ancora esclusi dal mercato del lavoro ma lontani dall'accesso alla pensione. Questo processo di "invecchiamento della povertà" si intreccia con le trasformazioni demografiche e con la stagnazione dei redditi reali, contribuendo a rendere più persistenti e meno reversibili le condizioni di disagio economico. Allo stesso tempo, una quota crescente di persone in difficoltà è composta da individui occupati o con percorsi lavorativi discontinui. Anche in un territorio caratterizzato da livelli relativamente elevati di occupazione, la diffusione di forme di lavoro instabile espone nuovi segmenti della popolazione al rischio di povertà.

A questi fenomeni si aggiunge, negli anni più recenti, il forte aumento del costo della vita, che ha inciso in modo significativo sul potere d'acquisto dei redditi medio-bassi. Questo processo sta ampliando l'area della vulnerabilità economica, coinvolgendo anche nuclei che fino a poco tempo fa non si collocavano in condizioni di povertà e che spesso non si percepiscono come tali. Si tratta di famiglie e individui con redditi modesti ma stabili, oggi sempre più esposti a difficoltà nel sostenere le spese essenziali, che potrebbero iniziare a rivolgersi ai servizi sociali o al terzo settore per la prima volta. Queste situazioni si collocano in una "zona grigia", meno facilmente intercettabile dagli strumenti tradizionali, e pongono nuove sfide in termini di accesso, presa in carico e adeguatezza degli interventi.

Dal punto di vista organizzativo, la presenza di numerosi attori e livelli di governo consente di costruire risposte articolate, ma può rendere difficile il coordinamento e la programmazione di lungo periodo. Il ricorso a pratiche di collaborazione formali e informali contribuisce a mantenere il sistema operativo, ma espone al rischio di disomogeneità nell'accesso ai servizi e di dipendenza dalle capacità relazionali dei singoli soggetti coinvolti.

In generale, il caso di Modena mostra che anche nei contesti urbani ad alto reddito medio la povertà rimane un fenomeno rilevante, anche se caratterizzato da forme meno evidenti rispetto ad altri territori. Le politiche locali riescono a intercettare una parte significativa dei bisogni, ma si trovano a operare in un quadro con vincoli strutturali, in particolare sul fronte dell'abitare e del mercato del lavoro. Rafforzare il coordinamento tra strumenti monetari, servizi e interventi sull'offerta è quindi una condizione necessaria per aumentare l'efficacia complessiva del sistema.

Approfondimenti futuri potrebbero concentrarsi sulla valutazione degli esiti dei percorsi di inclusione attivati e sul confronto con contesti urbani simili, al fine di individuare elementi trasferibili e criticità ricorrenti nelle politiche di welfare locale.

Riferimenti bibliografici

Baldini, M. (2025). *I redditi dei comuni della provincia di Modena*. Working Paper n. 4, Osservatorio sulle Politiche Sociali, Università di Modena e Reggio Emilia.

Brandoli, F., & Gandolfi, P. (2022). *La grave emarginazione adulta in Emilia-Romagna*. Regione Emilia-Romagna.

Costantini, E., Giovinazzo, C., & Zola, C. (2024). *Gli interventi economici dei servizi sociali nel Comune di Modena (2017–2022): una prima analisi esplorativa*. Osservatorio sulle Politiche Sociali, Università di Modena e Reggio Emilia.

Costantini, E., D'Aguanno, V., Gallo, G., & Nannetti, S. (2025). *I beneficiari del Reddito di cittadinanza nella provincia di Modena: caratteristiche e percorsi di inclusione*. Osservatorio sulle Politiche Sociali, Università di Modena e Reggio Emilia.

Ferrante, M. R., & Fabrizi, E. (2023). *Stima dell'indice di povertà o esclusione sociale e delle sue componenti per i distretti sociosanitari e le province dell'Emilia-Romagna*. Regione Emilia-Romagna.

Istituto Antoniano (2025). *Osservatorio sulla povertà – Operazione Pane 2025*.

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) (2022). *Interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati*. ISTAT.

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) (2024). *La povertà in Italia – anno 2024*. ISTAT.

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) (2025). *Indice di disagio socio-economico di individui e famiglie a livello sub-comunale (IDISE) – anno 2021*. ISTAT.

INPS (2024). *Osservatorio statistico sull'Assegno di Inclusione (ADI)*. INPS.

INPS (2025). *Osservatorio statistico sull'Assegno di Inclusione (ADI)*. INPS.

INPS (2025). *Osservatorio statistico sull'Assegno Unico Universale*. INPS.

Passarini G (2023), La sfida del contrasto alla povertà estrema in Regione Emilia-Romagna, welforum.it, 28 luglio.

Regione Emilia-Romagna (2021). *Deliberazione della Giunta regionale n. 1903/2021 – Fondo per la morosità incolpevole*.

Regione Emilia-Romagna (2023). *Deliberazione della Giunta regionale n. 1287/2023 – Fondo per l'innovazione sociale*.

Regione Emilia-Romagna (2024). *Deliberazione della Giunta regionale n. 1600/2024*.

Regione Emilia-Romagna (2024). *Deliberazione della Giunta regionale n. 1620/2024 – Fondo affitto*.

Regione Emilia-Romagna (2025). *Piano regionale di contrasto alla povertà 2025–2027*. Regione Emilia-Romagna.

Regione Emilia-Romagna (2025). *Primo rapporto sulla situazione del Terzo Settore in Emilia-Romagna*. Regione Emilia-Romagna.

Dipartimento per le politiche antidroga (2025). *Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia*. Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Società Italiana Tossicodipendenze (SITD) (2025). *Dati e mappe sulle overdose in Italia*. SITD.

AUSL Modena (2023). Starace, F. (a cura di). *Il Dipartimento di Salute Mentale e Dipendenze Patologiche (DSMDP)*. AUSL Modena.

Immobiliare.it (2026). *Osservatorio prezzi immobiliari – Modena*. Immobiliare.it.

Comune di Modena (2024). *Relazione sulla gestione del bilancio – risultati conseguiti con riferimento alle politiche e agli obiettivi*. Comune di Modena.

Fondazione di Modena (2024). *Bilancio di missione e di esercizio 2024*. Fondazione di Modena.

Porta Aperta Modena (2023). *Bilancio sociale 2023*. Associazione Porta Aperta.

Porta Aperta Modena (2024). *Bilancio sociale 2024*. Associazione Porta Aperta.

Banco Farmaceutico (2025). *Giornata di Raccolta del Farmaco – risultati 2025*. Fondazione Banco Farmaceutico.

Banco Alimentare (2025). *Attività e distribuzione alimentare in Emilia-Romagna*. Fondazione Banco Alimentare.

Caritas Diocesana di Modena-Nonantola (2025). *Report attività e progetti sociali*. Caritas Diocesana.

Fondazione Muratori (FLAM) (2024). *Documenti istituzionali e attività*. Fondazione Ludovico Antonio Muratori.