

Il welfare a Modena

Attori, servizi e beneficiari

Capitolo 3

I bisogni sociali delle persone con background migratorio

Le risposte del Comune di 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 3
I bisogni sociali delle persone con background migratorio.
Le risposte del Comune di Modena

Indice

1 Introduzione

2 Permesso di soggiorno, contratto di lavoro e residenza: le dimensioni di vulnerabilità delle persone con background migratorio

3 La configurazione dei servizi nel comune di Modena

1. Introduzione

Se è vero che la migrazione costituisce un «fatto sociale totale», capace di interagire con tutte le sfere della vita socio-economica [Mauss 2002], allora l'impatto dei flussi migratori sull'assetto delle politiche pubbliche assume inevitabilmente una natura trasversale. Inoltre, se, recuperando le parole di Sayad, la migrazione è «lo Stato che pensa sé stesso», essa rappresenta anche un'occasione particolarmente feconda di riflessione sulle categorie attraverso cui le istituzioni definiscono l'appartenenza e i diritti attraverso la stratificazione dell'accesso alle risorse di welfare [Sayad 1999].

Questo capitolo descrive le politiche di welfare locale più strettamente riconducibili all'ambito dell'assistenza sociale, focalizzando l'attenzione sulle persone con background migratorio, chiarendo prima quali siano i fattori che concorrono alla loro vulnerabilità sociale e se esistano bisogni sociali specifici riconducibili all'esperienza migratoria. Questa analisi è significativa se collocata in una prospettiva temporale di circa trent'anni da quando l'Italia è diventata meta di flussi migratori e dopo le profonde trasformazioni che i sistemi di welfare europei hanno attraversato negli anni Duemila [Saraceno *et al* 2022].

A livello europeo, le politiche rivolte alla popolazione migrante si articolano su due ambiti principali. Il primo riguarda la regolazione delle frontiere e dei visti di ingresso, competenza prevalentemente nazionale. Il secondo concerne l'accoglienza, l'integrazione e l'accesso ai sistemi di assistenza sociale, in relazione alla condizione giuridico-amministrativa delle persone migranti. Entrambi gli ambiti hanno conosciuto tentativi di regolazione sovranazionale, che spesso hanno generato conflitti politici tra gli Stati membri. Ne è derivato un modello in cui la regolazione nazionale prevale nella gestione interna, mentre per la gestione delle frontiere esterne si è progressivamente costruito un quadro comune europeo (si veda il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo del 2024). Un'eccezione riguarda la protezione internazionale, in cui esiste una normativa europea più strutturata, seppur applicata con modalità diverse nei vari Paesi¹.

I tre principali modelli nazionali di gestione dei confini e di promozione dell'inclusione – il modello «assimilazionista», tradizionalmente associato al caso francese; quello della «civile convivenza», che ha trovato nel Regno Unito pre-Brexit un riferimento significativo e il modello tedesco del «lavoratore-ospite» – sono entrati in crisi nel corso degli anni Dieci del Duemila. Tale crisi è stata determinata anche da una profonda trasformazione nella regolazione dei flussi migratori: sono aumentati i Paesi di approdo, si sono modificate le rotte di ingresso e le traiettorie di mobilità interna tra Stati europei, sono cresciuti i flussi non programmati e, al loro interno, la componente di donne e minori. Parallelamente, con il consolidarsi delle catene migratorie, le comunità di cittadini e cittadine migranti residenti sono divenute parte strutturale delle società di destinazione. In questo scenario, i governi nazionali si sono dovuti confrontare con la regolazione amministrativa delle presenze ma anche con i processi di trasformazione sociale conseguenti. Il multiculturalismo si è imposto innanzitutto come dato di fatto, sollecitando l'elaborazione di strumenti adeguati di gestione a diversi livelli di governo, ma

¹ https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_it

divenendo al contempo oggetto di crescente politicizzazione, in particolare in concomitanza con le crisi economiche e sociali e con l'ascesa di partiti conservatori.

In Italia, a partire dalla fine degli anni Novanta, si è progressivamente delineato un «modello mediterraneo» di gestione dei flussi migratori – con tratti analoghi a paesi come Spagna e Grecia – caratterizzato da una marcata frammentazione degli interventi e da un impianto normativo nazionale talvolta contraddittorio. In questa prospettiva, Barberis ha definito il caso italiano come un «modello di micro-regolazione privo di un paradigma stato-centrico», caratterizzato da una gestione prevalentemente emergenziale, da uno scarto significativo tra la previsione normativa e la sua effettiva applicazione, da una marcata delega al volontarismo pubblico e privato e, infine, da un persistente localismo, con conseguente frammentazione nell'accesso ai servizi [Barberis 2009].

In tale assetto, una parte significativa della responsabilità operativa nella gestione dei fenomeni migratori e delle loro ricadute sul tessuto sociale è delegata ai territori, in particolare ai Comuni e alle Unioni di Comuni.

Questi elementi, ulteriormente accentuati dalla crescente politicizzazione del tema migratorio, hanno assunto nel tempo un carattere strutturale, tanto da essere indicati come elemento caratterizzante il regime italiano di povertà (Saraceno *et al.* 2022).

2. Permesso di soggiorno, contratto di lavoro e residenza: le dimensioni di vulnerabilità delle persone con background migratorio

Per identificare in modo organico le dimensioni di vulnerabilità delle persone con background migratorio è necessario adottare una prospettiva dinamica sui fenomeni migratori, considerandoli come l'esito di traiettorie individuali e/o familiari che si sviluppano entro contesti globalizzati. Le migrazioni, infatti, non sono tra loro omogenee, né lo sono le esperienze migratorie individuali. Il percorso migratorio si configura piuttosto come un processo non standardizzabile, articolato in diverse fasi di progressiva stabilizzazione, che possono comportare livelli differenti di esposizione al rischio sociale [Costantini 2018].

La condizione di vulnerabilità delle persone con background migratorio può essere interpretata come l'esito dell'accumulazione e dell'interazione tra dispositivi riconducibili ad almeno tre aree di politica pubblica: la regolazione delle presenze sul territorio, la disciplina dell'accesso ai servizi di welfare e la regolazione dei rapporti di lavoro. La vulnerabilità, pertanto, non costituisce una caratteristica intrinseca alla persona migrante, ma deriva dalla combinazione tra status giuridico, posizione socio-economica, contesto territoriale di inserimento e rapporti di forza che strutturano il mercato del lavoro e l'accesso alle risorse (*ibidem*).

Con riferimento alle politiche di regolazione delle presenze, lo strumento centrale è rappresentato dal *permesso di soggiorno*. La normativa italiana in materia si è modificata nel corso degli anni, anche in relazione al progressivo consolidamento del quadro europeo di riferimento, intervenendo sui requisiti per la richiesta, il rilascio e il rinnovo dei titoli di soggiorno. Tali titoli differiscono per tipologia, durata e diritti connessi, incidendo direttamente sulle possibilità di accesso al lavoro, ai servizi e alle prestazioni sociali. Allo stesso tempo, anche l'assenza dell'obbligo di permesso di soggiorno – come nel caso dei cittadini dell'Unione europea – può concorrere alla definizione di specifici profili di vulnerabilità, ad esempio in

relazione alla continuità della copertura sanitaria o all'accesso ad alcune prestazioni sociali, qualora non siano soddisfatti determinati requisiti di residenza o attività lavorativa.

A partire dal 2002 con la Legge Bossi-Fini², che ha introdotto l'accordo di integrazione, e con un orientamento progressivamente più restrittivo nei provvedimenti successivi al 2009 (Decreti Sicurezza)³, il possesso di un titolo di soggiorno è stato sempre più vincolato al possesso di un *contratto di lavoro*, inteso come principale strumento di integrazione. Come sintetizza efficacemente McBriton, per una persona straniera «la condizione per essere titolare di un regolare contratto di lavoro o per esercitare un'attività lavorativa autonoma è la regolarità amministrativa, concernente la presenza sul territorio, anche se la continuità di tale presenza dipende dal lavoro» [McBriton 2017]. Pur con le specificità di ciascun settore occupazionale e delle diverse tipologie di rapporto tra lavoratore e datore di lavoro, la presenza o assenza di un contratto, la sua forma e il contenuto concorrono direttamente alla definizione della condizione individuale, ad esempio cumulando effetti di regolarità o irregolarità.

Per quanto riguarda l'accesso alle misure di welfare, la *residenza* costituisce il principale strumento di regolazione amministrativa della presenza sul territorio, pur non riguardando esclusivamente la popolazione migrante [Gargiulo 2014; 2016]. Accanto alla residenza, assume rilevanza anche la *dichiarazione di ospitalità*, utilizzata in particolare nelle procedure di rinnovo di alcuni titoli di soggiorno, e che garantisce l'accesso ad alcuni diritti residuali, come l'iscrizione temporanea al Sistema Sanitario Nazionale.

L'interazione e, in alcuni casi, l'interdipendenza tra permesso di soggiorno, contratto di lavoro e residenza/dichiarazione di ospitalità stratificano l'accesso alle prestazioni sociali per le persone migranti. A titolo esemplificativo, per ottenere la carta di soggiorno (ossia il permesso di lungo periodo che equipara i cittadini extracomunitari a quelli comunitari in termini di accesso alle prestazioni sociali) è richiesto il possesso di un reddito continuativo, la residenza stabile e, naturalmente, la regolarità amministrativa. Allo stesso modo, la recente legge che riforma la procedura di richiesta della cittadinanza italiana per cittadini extracomunitari, estende da cinque a dieci anni il periodo di residenza legale continuativa richiesto e applica il requisito della residenza continuativa per almeno due anni anche ai figli minori dei richiedenti⁴.

2.1. Quali risposte per quali bisogni?

L'analisi dell'organizzazione territoriale dei servizi rivolti alla popolazione migrante richiede alcune premesse fondamentali:

- condizione individuale: la situazione di ciascuna persona è dinamica e legata alla posizione amministrativa, che definisce l'accesso ai servizi [Gargiulo 2015; Costantini 2018]. Ai bisogni legati all'esperienza migratoria si sommano quelli comuni alla popolazione residente,

² Legge 6 marzo 2002, n. 189 "Modifiche alla normativa in materia di immigrazione e di asilo".

³ Decreto-legge 31 luglio 2009, n. 78 - "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, immigrazione e contrasto alla criminalità", convertito con Legge 3 agosto 2009, n. 102.

⁴ Legge 23 maggio 2025, n. 74 - Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza.

formando una combinazione tra dimensioni individuali (es. salute), sociali (es. discriminazione) e istituzionali (es. diritti basati sul permesso di soggiorno);

- dinamicità del bisogno: i bisogni delle persone migranti possono cambiare rapidamente in base a norme, condizioni individuali o contesto sociale. I servizi devono quindi bilanciare l'offerta specialistica e quella generalista;
- visione complessiva: l'analisi dei sistemi locali di welfare deve integrare le diverse prestazioni restituendo un quadro completo e valutabile [Salvati 2020].

L'articolazione delle risposte ai bisogni sociali dei cittadini migranti è chiaramente definita dall'Articolo 2 (commi 1, 3 e 4) della Legge 328, che stabilisce che:

Hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri, individuati ai sensi dell'articolo 41 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Ai profughi, agli stranieri ed agli apolidi sono garantite le misure di prima assistenza, di cui all'articolo 129, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

I processi di decentramento hanno definito le Regioni come attori centrali nella costruzione dei sistemi di welfare, fungendo da snodo tra le competenze di indirizzo statale e le responsabilità attuative dei Comuni [Gualmini e Fargion 2013]. La Regione Emilia-Romagna è storicamente caratterizzata da un modello di «welfare avanzato ad alta intensità di servizi» [Madama 2010], in cui l'ente regionale svolge un ruolo di indirizzo e coordinamento, con una diffusione contenuta dei titoli sociali (trasferimenti monetari). Le risorse finanziarie vengono trasferite direttamente agli enti locali – Comuni, unioni di Comuni e, in misura minore, Province – attraverso i Piani di Zona.

Sul versante delle politiche rivolte alla popolazione migrante, la Regione Emilia-Romagna si è dotata della propria legge regionale, la Legge n. 5, in attuazione del Testo Unico del 1998. La norma traduce a livello locale i principi nazionali, assegnando responsabilità specifiche ai diversi attori territoriali e definendo gli assi di intervento volti a favorire un reale processo di integrazione dei cittadini stranieri. La legge prevede, tra l'altro, l'emanazione di un Programma Triennale di attività (art. 3, comma 2) per approfondire le questioni legate all'immigrazione straniera in chiave trasversale, l'istituzione di uno strumento di valutazione a garanzia degli obiettivi fissati (art. 20) e l'attuazione di Programmi Finalizzati distrettuali per la ripartizione delle risorse economiche.

Entro questa cornice regolativa, tra la metà degli anni Novanta e gli anni dieci del Duemila si sono strutturati gli assetti locali del welfare [Costantini e Bonacini 2022]) rivolto alla popolazione migrante. In linea generale, è possibile distinguere tra due livelli di servizi: da un lato, gli interventi di assistenza sociale, che rientrano nei piani socio-assistenziali nazionali e regionali e sono di competenza dei servizi sociali, tanto centrali quanto decentrati; dall'altro, gli interventi di sostegno all'integrazione, disciplinati dalle leggi nazionali e regionali in materia di

immigrazione, orientati a favorire l'inclusione sociale, lavorativa e culturale di categorie specifiche [Spinelli 2005].

2.1.1. I servizi specialistici

L'offerta di servizi specialistici si articola intorno a due dimensioni principali: il bisogno informativo e la natura del progetto migratorio.

Il bisogno di accedere a un'informazione adeguata e tempestiva è una diretta conseguenza dell'impatto che la regolazione ha sulle condizioni individuali, in termini di regolarità amministrativa – ad esempio – ma anche in termini di stratificazione dei diritti [Gargiulo 2016]. La risposta a questo bisogno è garantita dalla presenza di uffici territoriali dedicati – gli sportelli informativi spesso denominati Centri stranieri – che nel tempo hanno mantenuto la funzione di aggiornamento costante e disseminazione delle informazioni verso l'utenza, verso gli altri servizi e, più in generale, verso la cittadinanza nel suo complesso⁵. Di frequente questi stessi uffici gestiscono direttamente anche procedure burocratiche come l'attestazione per l'idoneità alloggiativa.

La dimensione progettuale, connessa alla natura stessa della migrazione, trova risposta in tre principali tipologie di intervento, finanziate con fondi dedicati (europei, nazionali o regionali) tramite bandi della durata variabile.

- Sistema per richiedenti asilo e rifugiati (prima SPRAR ora SAI). Garantisce accoglienza e supporto informativo ai cittadini migranti che richiedono asilo o protezione internazionale. La titolarità è del Ministero dell'Interno e l'adesione degli Enti Locali è volontaria.
- Azioni di emersione e tutela delle vittime di tratta e sfruttamento (OLS – “Oltre la Strada”). Attivo a livello regionale dal 1995, il progetto interviene capillarmente a livello locale per identificare e tutelare le vittime. L'erogazione degli interventi si caratterizza per un'elevata competenza professionale e per la flessibilità degli strumenti utilizzati, in grado di raggiungere contesti normalmente inaccessibili al servizio sociale, come luoghi di sfruttamento lavorativo. Il finanziamento avviene annualmente a livello nazionale tramite il Dipartimento per le Pari Opportunità che, a partire dal 2016, ha emanato anche un Piano Nazionale Anti-tratta.
- Tutela e presa in carico dei Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA). Fenomeno in forte crescita a partire dal 2012, in corrispondenza dei flussi non programmati legati alle emergenze umanitarie. I MSNA, fino al compimento della maggiore età, sono soggetti alle normative di tutela previste per i minorenni italiani; al compimento dei diciotto anni devono

⁵ Proprio perché è un «fatto sociale totale» la migrazione interessa trasversalmente l'intera comunità, spesso per questioni burocratiche e di regolazione. La necessità di assumere un'assistente familiare, di sposare il proprio compagno straniero o la propria compagna straniera, di portare in gita all'estero i propri alunni e le proprie alunne extra-EU, di assumere dall'estero una figura dirigenziale per la propria impresa generano bisogni informativi complessi che negli anni hanno trovato risposta negli sportelli informativi inizialmente nati come servizi specialistici.

invece confrontarsi con la normativa nazionale sull'immigrazione relativa alla regolamentazione delle presenze. L'aumento delle presenze e le peculiarità amministrative dei MSNA hanno spinto i Comuni a rivedere l'organizzazione dei propri interventi, anche a fronte dell'approvazione, nel 2017, della Legge 47/2017 (nota come Legge Zampa)⁶.

A differenza del Servizio Sociale Professionale, queste prestazioni non hanno natura di servizio inteso come obbligatorietà nell'erogazione, esigibilità nella fruizione e continuità nel finanziamento. Restano tuttavia interventi di lunga presenza sui territori, con un importante ruolo di impulso e coordinamento da parte della Regione.

2.1.2. I servizi generalisti

L'accesso della popolazione migrante al Servizio Sociale Professionale avviene sulla base dell'acquisizione della residenza anagrafica, aumentando dunque con il grado di stabilizzazione sul territorio, soprattutto attraverso la migrazione «di popolamento» [Castels e Miller 2005], ossia attraverso ricongiungimenti familiari e costruzione di nuove famiglie in Italia. L'accesso e l'erogazione di prestazioni avviene in base a requisiti e procedure analoghe alla popolazione autoctona.

È all'inizio degli anni Duemila che il Servizio Sociale Professionale in Italia si confronta con la popolazione migrante attivando strumenti e competenze rinnovate per superare barriere linguistiche, culturali e – talvolta – legate agli stili genitoriali [Ponzo e Zincone 2013]. Solo in misura limitata il sistema dei servizi sociali territoriali ha affrontato le specificità dei fenomeni migratori se non attraverso forme di co-progettazione con i servizi specialistici, su situazioni particolarmente complesse (spesso di natura sanitaria).

2.1.3. La svolta emergenziale del 2011

Il quadro normativo relativo alla migrazione in Italia subisce una significativa virata a partire dal 2011, anno in cui si avvia una fase emergenziale che ha contribuito a ridisegnare il sistema delle politiche rivolte alla popolazione migrante.

Tra aprile 2011 e dicembre 2012, attraverso una decretazione di urgenza il Governo Italiano attiva un piano di emergenza umanitaria [Costantini 2014; 2017] a favore di persone migranti, in fuga dai Paesi del Nord Africa, oggetto di rivolte sociali (la Tunisia) e guerre civili (la Libia). Le persone accolte vengono tutte identificate come profughi e orientate alla richiesta di protezione internazionale, equiparandole – almeno a livello normativo – ai richiedenti asilo accolti nel sistema SPRAR (oggi SAI).

Le disfunzioni del sistema emergenziale sono state individuate, a posteriori, nell'affidamento diretto di risorse economiche anche a soggetti privi di esperienza e competenza nel settore dell'accoglienza di cittadini migranti, l'assenza di un controllo sulla rendicontazione delle spese

⁶ Legge 7 aprile 2017, n. 47 – Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

e l'assenza di integrazione con i servizi già attivi a livello territoriale, creando di fatto un sistema parallelo di accoglienza a quello in essere incentrato sui CAS (Centri di Assistenza Straordinaria).

Nel mese di ottobre 2013, a seguito della tragedia del mare con oltre 300 migranti deceduti, prende avvio un secondo piano di accoglienza umanitaria ed emergenziale, questa volta a guida europea, noto come operazione "Mare Nostrum" (successivamente sostituita da "Triton"). Questo piano ripropone i principi gestionali del 2011, pur con alcune modifiche organizzative.

I trasferimenti economici destinati al piano umanitario passano direttamente attraverso le Prefetture, che selezionano i soggetti gestori tramite avvisi pubblici e stipulano con essi contratti di servizio. L'applicazione delle Linee Guida SPRAR (ora SAI), che definiscono standard minimi di accoglienza integrata, rimane opzionale e non vincolante per i soggetti gestori, mentre le amministrazioni locali non hanno responsabilità diretta di gestione.

A livello nazionale, si definisce un piano modulare composto da:

- HUB regionali, deputati alla prima accoglienza dei migranti provenienti dalle zone di sbarco e allo smistamento sui territori distrettuali;
- HUB comunali o distrettuali, per la primissima accoglienza;
- CAS – Centri di Accoglienza Straordinaria, di dimensioni variabili, che accolgono le persone per tutta la durata dell'istruttoria della richiesta di protezione internazionale.

3. La configurazione dei servizi nel comune di Modena

Secondo il Documento Unico di Programmazione 2024-2026, dopo tre anni consecutivi di crescita, la popolazione modenese ha registrato nel 2022 il terzo anno consecutivo di calo, con una diminuzione di 1.422 unità rispetto al 2021. Tale decremento è dovuto principalmente a un saldo naturale negativo (-780 unità, nati meno morti) e a un saldo migratorio anch'esso negativo (-642 unità).

Per quanto riguarda l'immigrazione, la popolazione straniera residente a Modena si attesta intorno al 15% del totale, valore medio degli ultimi anni. Tra le persone di età compresa tra 14 e 34 anni, la componente straniera rappresenta il 20,1% della popolazione residente al 31 dicembre 2022, con percentuali crescenti all'aumentare delle fasce di età. Tra il 2015 e il 2016 si è osservato un calo della popolazione straniera residente, verosimilmente legato a un aumento significativo delle acquisizioni di cittadinanza italiana nello stesso periodo.

Infine, per la Provincia di Modena, i permessi di soggiorno di lungo periodo rappresentano il 69,71% dei permessi rilasciati nel 2022, evidenziando come la migrazione costituisca un fenomeno strutturale e consolidato nel tempo, strettamente connesso alle esigenze di forza lavoro di un tessuto produttivo locale dinamico.

È alla fine degli anni Novanta che il Comune di Modena istituisce, tramite propria deliberazione, un'Unità Operativa Specializzata denominata *Centro Stranieri*, destinata alla gestione dei primi flussi di lavoratori migranti composti prevalentemente da giovani uomini soli. Questa unità si è progressivamente consolidata e ampliata, integrando servizi specialistici e progetti dedicati alla popolazione migrante non residente. Parallelamente, negli anni successivi al Duemila, il Servizio Sociale Professionale ha iniziato ad accogliere persone migranti in funzione della

residenza anagrafica erogando prestazioni di assistenza sociale in chiave universalistica, secondo la regolazione nazionale e regionale.

La definizione di questa geografia di interventi ha seguito le tappe dei già richiamati provvedimenti normativi nazionali e regionali, accompagnati da scelte organizzative locali: tra questi, l'avvio delle attività di accoglienza per vittime di tratta e sfruttamento alla fine degli anni Novanta, l'adesione iniziale al PNA (Piano Nazionale Asilo) nel 2000, la successiva trasformazione in SPRAR, oggi SAI, e l'attivazione di progetti dedicati ai minori stranieri non accompagnati (MSNA). Costante nel tempo è rimasto il lavoro di informazione e orientamento, oltre all'accoglienza per la tutela sanitaria di persone non residenti attraverso equipe dedicate.

Il modello organizzativo modenese si caratterizza per una stretta collaborazione con Enti del Terzo Settore (ETS), incaricati della gestione di servizi o progetti ma con una funzione di coordinamento, costantemente in capo all'ente locale.

A completamento del quadro, va ricordata la presenza di Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) di responsabilità prefettizia, dedicati all'accoglienza di richiedenti asilo e protezione internazionale nell'ambito dei flussi straordinari, gestiti da enti del Terzo Settore. Il coordinamento di questi centri è affidato alla Conferenza Territoriale dell'Immigrazione presso la Prefettura.

Con l'aprile del 2024 il Centro Stranieri cambia la sua denominazione in *Centro Servizi per l'inclusione e il contrasto alle marginalità* sancendo una parziale riorganizzazione degli interventi, a fronte delle trasformazioni dei fenomeni migratori – anche di natura regolatoria – e della comparsa di fenomeni consistenti, connessi alla povertà e alla grave emarginazione.

Resta tuttavia inalterata la struttura portante che vede il nuovo Centro Servizi intervenire a supporto delle persone migranti non residenti e il Servizio Sociale Professionale responsabile per tutta la popolazione residente.

3.1. I bisogni sociali della popolazione con background migratorio residente a Modena

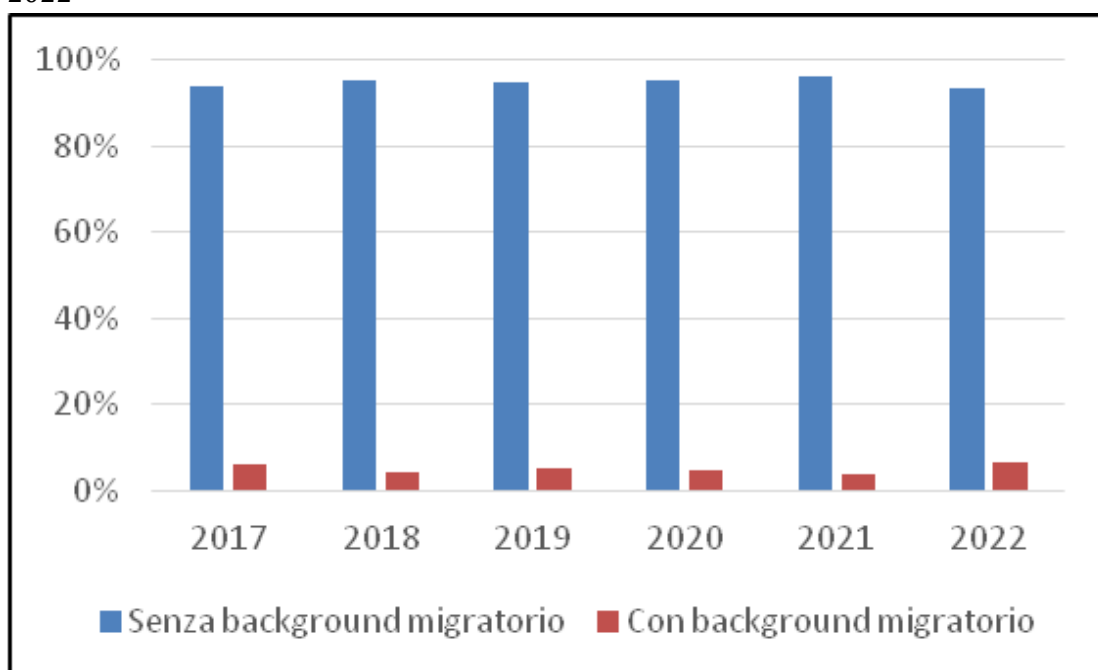
Nell'ambito del progetto *Osservatorio per la sostenibilità territoriale*⁷ è stato possibile analizzare la base dati relativa agli interventi economici erogati dai servizi sociali del Comune di Modena nel periodo 2017-2022. Si tratta di una base dati amministrativa, generata in esito alla gestione della procedura connessa all'erogazione di un intervento economico; rappresenta la fotografia – negli anni considerati – delle persone in carico ai servizi per cui è stato erogato almeno un intervento economico; sono escluse, dunque, le persone in carico ai servizi per cui non sono previsti trasferimenti monetari diretti.

L'erogazione del contributo economico è individuale e nominativa: destinataria è dunque la singola persona; è possibile che più persone, in uno stesso nucleo, siano destinatarie di contributi economici legati a diversi bisogni. La valutazione di questi bisogni è in capo – di prassi – a un/una assistente sociale che si muove entro i confini disegnati da atti di indirizzo comunali, in cui vengono recepite indicazioni di portata regionale e/o nazionale, mantenendo tuttavia come orientamento la personalizzazione dell'intervento in funzione del bisogno espresso e/o rilevato.

⁷ <https://www.ost.unimore.it>

Tra le molteplici elaborazioni realizzate alcune hanno riguardato in modo più diretto la popolazione con background migratorio⁸ relativamente a tre macro-aree di trasferimenti monetari: quelli relativi alla non-autosufficienza; quelli relativi all’abitare e quelli relativi al disagio sociale in senso ampio.

Fig. 3.1. Persone Beneficiarie macroarea Non Autosufficienza per provenienza (%). Serie storica 2017-2022



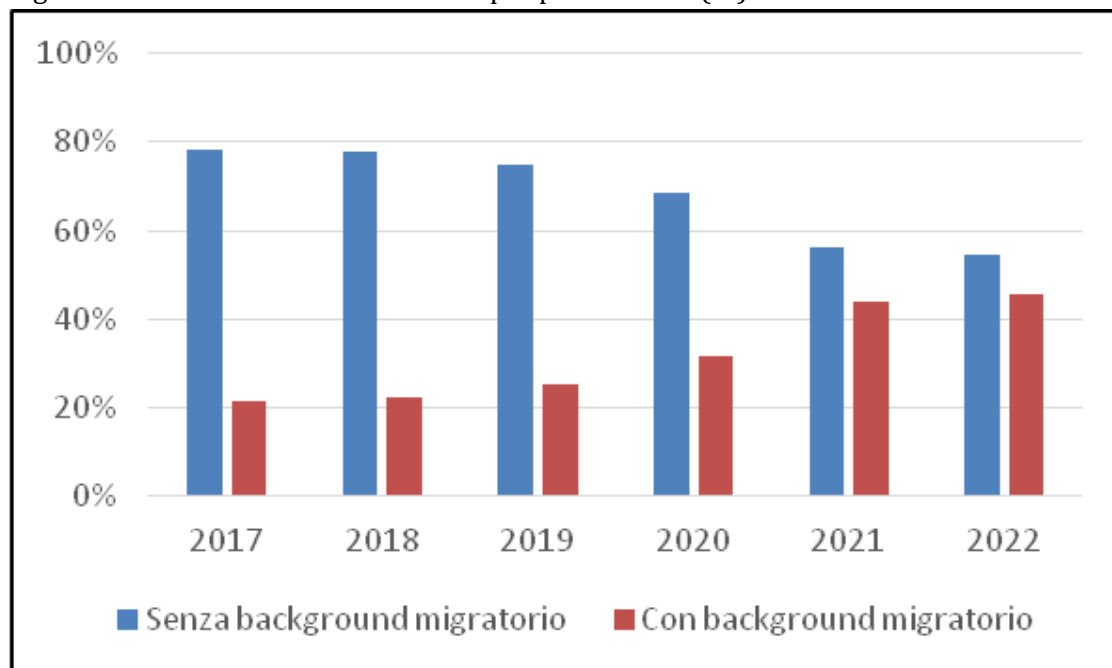
Fonte: Osservatorio Sostenibilità Territoriale

In linea con le dinamiche demografiche della popolazione migrante residente, la quasi totalità dei trasferimenti per la non autosufficienza e la disabilità sono rivolti in modo costante negli anni a persone autoctone (Fig.3.1.).

Considerando, invece, i trasferimenti economici relativi all’area dell’abitare (Fig. 3.2.), si nota come tra il 2017 e il 2022 la quota di persone con background migratorio beneficiarie sia raddoppiata, mentre il peso delle persone autoctone sia ridotto dal 78,5% nel 2017 al 54,6% nel 2022. Di rilievo è l’aumento di oltre 12 punti percentuali della quota di persone migranti beneficiarie tra il 2020 e il 2022, accompagnato da una contestuale riduzione di pari misura della quota delle persone autoctone.

⁸ È possibile consultare il report completo sul sito dell’Osservatorio.

Fig. 3.2. Beneficiari macroarea Abitare per provenienza (%). Serie storica 2017-2022

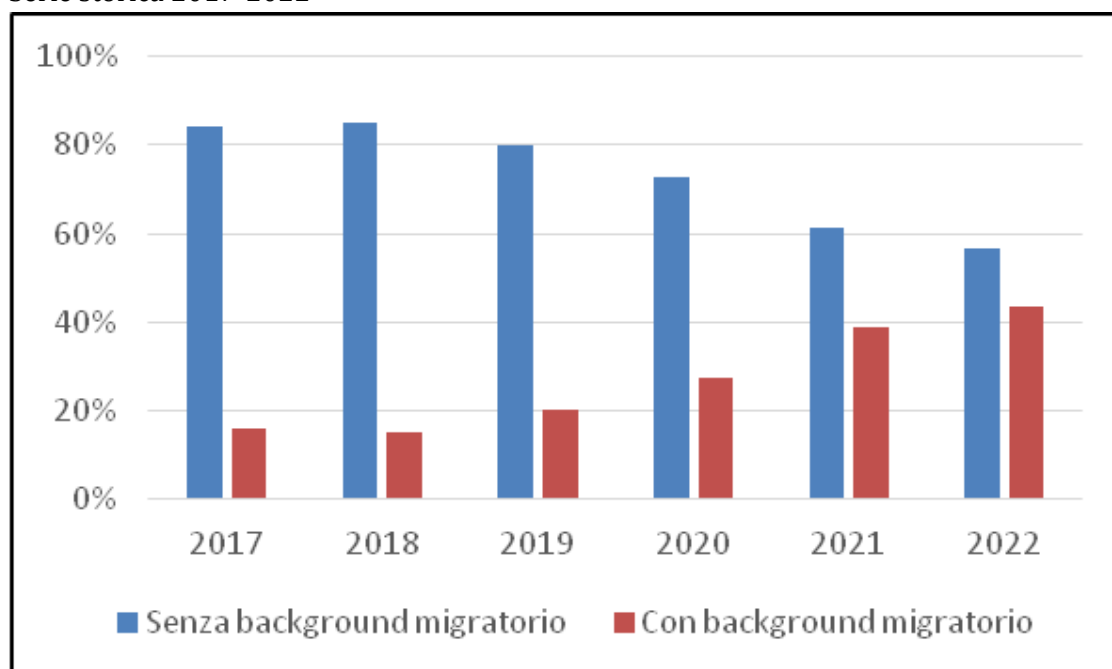


Fonte: Osservatorio Sostenibilità Territoriale

Per le persone beneficiarie di interventi relative all'area del *Disagio Sociale*, il divario nel primo anno di analisi risulta ancora più accentuato tra chi ha un background migratorio e chi no (nel 2017, l'84,1% delle persone beneficiarie non ha un background migratorio contro il 15,9% con background migratorio), con una convergenza più rapida fino ad arrivare al 2022 con il 56,6% di persone autoctone e il 43,4% di persone con una storia di migrazione (Fig. 3.3.).

Fig. 3.3. Beneficiari macroarea Disagio Sociale per provenienza (%).

Serie storica 2017-2022



Fonte: Osservatorio Sostenibilità Territoriale

Una parziale interpretazione dei dati può essere ricondotta all'introduzione del Reddito di Cittadinanza nel 2019 che, come mostrato in diverse analisi [Sacchi *et al.* 2023] ha penalizzato la componente migrante della popolazione, richiedendo dieci anni di residenza continuativa in Italia come requisito di accesso. Tale tendenza nazionale è confermata dai dati relativi al Comune di Modena dove tra chi ha percepito la misura, solo il 40% aveva una storia di migrazione (contro il 60% di persone autoctone) [Costantini *et al.* 2025].

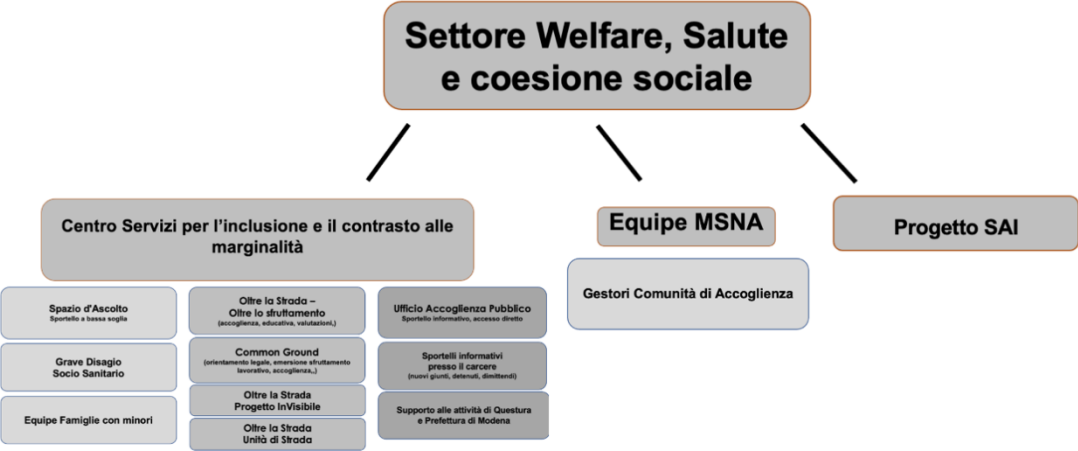
Più in generale, l'analisi dei dati relativi ai trasferimenti economici suggerisce che avere un background migratorio rappresenti un fattore di rischio nei processi di impoverimento soprattutto in termini di meccanismi sociali come il costo (economico e sociale) per l'acquisizione di una stabilità progressiva che può trasformarsi in una penalizzazione (sociale ed economica) in termini di possibilità, soprattutto a fronte di condizioni sociali avverse (ad esempio un contesto sociale discriminante e razzista).

3.2. I servizi specialistici per la popolazione con background migratorio

Prendendo in analisi i documenti strategici e operativi del Comune di Modena per il periodo 2019-2024 e 2024-2026 è possibile ricostruire le traiettorie di consolidamento degli interventi specialistici rivolti alla popolazione migrante, limitatamente all'ambito degli interventi sociali. Accanto all'obiettivo di sviluppare un *welfare integrato e trasversale*, fondato su criteri di equità nell'individuazione delle persone destinatarie, si intende contrastare l'esclusione sociale anche attraverso una *gestione inclusiva dei flussi migratori*, con specifica attenzione ai MSNA. I temi della coesione sociale, delle pari opportunità e della non discriminazione ricorrono spesso in riferimento alla popolazione migrante, soprattutto in ambiti come le politiche per l'abitare.

Restano inalterati i principi di riferimento rispetto al bisogno informativo e ai bisogni direttamente connessi alla natura del progetto migratorio e resta in capo all'amministrazione comunale il coordinamento delle diverse politiche, mentre la gestione è in capo a soggetti del Terzo Settore.

Fig. 3.4. Servizi specialistici per la popolazione migrante del Comune di Modena



Riferimenti bibliografici

Barberis, E., (2009). "La dimensione territoriale delle politiche per gli immigrati" in Kazepov Y., a cura di (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.

Castles, S. e Miller M.J. (2003). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, New York, The Guilford Press.

Costantini, E.

(2018), "Soggiorno, residenza, contratto", in *Vite sottocosto. Secondo Rapporto Presidio*, a cura di Piera Campanella, Aracne editrice, Canterano (RM), 2018, pp. 227-242.

(2017), "L'impatto dei flussi migratori non programmati sui sistemi locali di assistenza sociale: dispositivi di governo e relazioni tra Enti Locali e Terzo Settore". AUTONOMIE LOCALI E SERVIZI SOCIALI, p. 63-80.

(2014), "Un'emergenza lunga due anni. Considerazioni sull'Emergenza Umanitaria a favore dei cittadini provenienti dai Paesi del Nord Africa". AUTONOMIE LOCALI E SERVIZI SOCIALI, p. 95-108.

Costantini, E. e Bonacini L. (2022). "Organizzare i servizi nei processi di welfare territoriale. L'esperienza dell'Emilia-Romagna nell'offerta di servizi ai cittadini migranti". STUDI ORGANIZZATIVI, p. 195-220.

Costantini, E., D'Aguzzo M. C., Gallo, G., Nannetti F. (2025), Meccanismi di impoverimento e conoscenza: una riflessione a partire dall'implementazione del Reddito di Cittadinanza a Modena, in "Politiche Sociali, Social Policies" 1/2025, pp. 167-197, doi: 10.7389/117599

Fargion, V. e Gualmini, E. (2012). *Tra l'incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempi di crisi*, Bologna, Il Mulino.

Gargiulo, E. (2016), "La residenza come campo di tensioni. I conflitti sull'iscrizione anagrafica e la loro rilevanza per lo studio delle migrazioni interne", in *Per una storia della popolazione italiana nel Novecento*, UDINE, FORUM.

(2015). "Dalla popolazione residente al popolo dei residenti: le ordinanze e la costruzione dell'alterità", *Rassegna Italiana di Sociologia*, anno LVI, n. 1, gennaio-marzo.

(2014), "Residenza, anagrafe, cittadinanza: la migrazione interna come questione socio-giuridica nell'Italia di oggi", in *L'arte di spostarsi. Rapporto 2014 sulle migrazioni interne in Italia*, Donzelli, Roma.

Madama, I. (2010), *Le politiche di assistenza sociale*, Bologna, Il mulino.

Mauss M. (2002). Saggio sul dono. Forma e motivo dello scambio nelle società arcaiche. Torino: Einaudi.

Mc Briton, M. (2017). "Lavoro extracomunitario, mercato del lavoro, contratti", in *Rivista*

Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, ANNO LXVIII, n.4

Nocifora, E, (2007). "Assistenti sociali e problemi migratori", in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, anno XXXVII, n.8

Ponzo, I., G. Zincone (2010), *Immigrati: servizi uguali o diversi?*, Roma, Carocci.

Sacchi, S., Ciarini, A., Gallo, G., Lodigiani, R., Maino, F., & Raitano, M. (2023). *Sostegno ai poveri: quale riforma?: dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione: analisi dell'Alleanza contro la povertà in Italia*.

Salvati, E. (2020), "Riorganizzare il welfare locale. Il modello del governance network e l'esperienza dei Piani di Zona lombardi" in «Studi Organizzativi», 1, pp. 67-92

Saraceno, C., Benassi D. e Morlicchio E. (2022), *La povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Sayad, A. (1999). *La double absence*, Editions du Seuil, Paris, (trad. it. *La doppia assenza*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2002)

Spinelli, E, (2005) *Immigrazione e servizio sociale*, Carocci Faber, Roma