Le misure di contrasto alla povertà nazionali, regionali e locali

Un'analisi nell'area metropolitana di Bologna

Anni 2020-2021

Gennaio 2022

A cura di

Alessandra Apollonio*, Massimo Baldini**, Andrea Barigazzi**, Cristina Bellano*, Francesco Bertoni*, Giovanni Gallo**, Maria Chiara Patuelli*

* Città Metropolitana di Bologna
** Università di Modena e Reggio Emilia

Sommario

Introduzione 2

1. Il Reddito di Cittadinanza nei comuni della Città metropolitana di Bologna 3

1.1 Il Rdc nella Città Metropolitana di Bologna 3

1.2 Diffusione del Rdc e caratteristiche socio-demografiche dei territori 5

Livello distrettuale 6

Livello comunale 14

1.3 Differenze tra comuni con alta e bassa percentuale di famiglie percettrici Rdc 22

2. I contributi comunali di integrazione al reddito erogati dal Servizio Sociale Territoriale 24

2.1 I dati sui Contributi economici di integrazione al reddito nei distretti dell'area metropolitana 24

2.1.1 Confronti tra le diverse annualità 24

2.1.2 Anno 2020: elaborazioni per fasce di ISEE 27

2.1.3 Anno 2020: confronti tra distretti 29

2.2 Una lettura qualitativa dei dati sui contributi comunali 31

3. Altre misure di sostegno al reddito erogate con fonti di finanziamento statali 32

3.1 Bonus utenze 32

3.2 Assegno di maternità e assegno nucleo familiare dei comuni 33

3.3 Borse di studio 34

4. Misure urgenti di solidarietà alimentare 37

4.1 L'erogazione dei buoni spesa nell'area metropolitana bolognese 37

4.2 L'indagine 38

4.2.1 Modalità attuative ed erogazione delle risorse 38

4.2.2 Domande presentate 38

4.2.3 Confronti tra le due erogazioni 39

4.3 Considerazioni finali 44

5. Piste di lavoro future 46

Introduzione

Nel corso degli ultimi anni, a seguito del forte sviluppo, a livello nazionale, delle politiche di contrasto alla povertà, la CTSS metropolitana di Bologna, attraverso le indicazioni programmatorie dell'Atto di Indirizzo e Coordinamento triennale, ha individuato nella lotta alla povertà e all'impoverimento la principale priorità di azione.
A partire dal 2018, attraverso il coordinamento metropolitano delle misure a contrasto della povertà, sono state avviate diverse attività di raccolta dati, analisi e approfondimento, in collaborazione con il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia con il quale è stata stipulata apposita convenzione, finalizzate a colmare il gap informativo che contraddistingue questa area di intervento.

Le attività sono state realizzate grazie alla collaborazione con gli Uffici di Piano e i Comuni/Unioni che hanno fornito i dati sugli utenti beneficiari di contributi comunali per il sostegno al reddito e delle altre provvidenze statali ad accesso comunale misure (bonus utenze, assegni ai nuclei familiari con tre o più figli, assegni di maternità). Il confronto e lo scambio con la Regione Emilia-Romagna, anche sui dati disponibili, si è arricchito nel corso degli anni e, in prospettiva, potrà dare ulteriore impulso alle attività in programma.

Nel corso del 2021, accanto all'attività di monitoraggio sui contributi comunali e le provvidenze economiche ad accesso comunale, avviata negli anni precedenti, si è sviluppata l'attività di raccolta dati delle misure a contrasto della povertà introdotte con la pandemia. In particolare, sono state condotte indagini specifiche, realizzate in collaborazione con il Dipartimento di Economia dell'Università di Modena e Reggio Emilia, sull'attuazione a livello metropolitano delle disposizioni legislative che nel corso degli ultimi due anni hanno riguardato la tematica delle "Misure urgenti di solidarietà alimentare", relativamente alle prime due erogazioni susseguitesi in questi due ultimi anni.
E' stato inoltre avviato un primo tentativo di raccolta dei dati relativi al Reddito di Cittadinanza, utilizzando la piattaforma Gepi in uso presso gli Ambiti territoriali.

Il percorso di raccolta ed elaborazione dati realizzato nel corso del 2021 ha visto un momento di restituzione in un workshop organizzato lo scorso 30 Novembre 2021, che è stato l'occasione per ripartire con il coinvolgimento degli operatori del servizio sociale territoriale nell'operazione di confronto e benchmarking.
Il dettaglio dei dati raccolti e la ricchezza delle informazioni disponibili permettono quindi di avere una base solida su cui avviare un lavoro di confronto tra territori, che possa evidenziare da un lato le peculiarità, dall'altro le traiettorie su cui declinare una possibile maggiore omogeneità.
La disaggregazione dei dati raccolti, disponibile su base comunale, evidenzia già molti aspetti su cui è necessario approfondire e su cui il workshop ha iniziato a dare alcune prime risposte. In particolare, l'integrazione con le politiche abitative risulta essere il terreno più immediato su cui sviluppare riflessioni future, anche e soprattutto in funzione del fatto che una migliore integrazione con le politiche a contrasto della povertà può garantire una risposta realmente significativa alle persone in difficoltà economica.

Il coinvolgimento del Servizio Sociale Territoriale sarà un altro ambito prioritario di azione per il prossimo futuro. Una prima iniziativa distrettuale, avviata sperimentalmente nel distretto dell'Appennino Bolognese con un seminario lo scorso 15 Settembre 2021, ha previsto la condivisione con il Servizio Sociale Territoriale dei dati raccolti, per una loro condivisione e interpretazione. Tale iniziativa potrà essere replicata nei prossimi mesi sugli altri territori interessati. E' infatti forte la convinzione che l'attività di raccolta e analisi dei dati effettuata a livello metropolitano acquisisce il suo pieno significato se restituita costantemente ai territori e se avviene un confronto serrato con operatori, dirigenti e amministratori sull'interpretazione, l'utilizzo e l'utilità dei dati.

Il Servizio Sociale Territoriale sarà inoltre coinvolto in una iniziativa di carattere formativo-laboratoriale, di ambito metropolitano, finalizzata al confronto sulle prassi di lavoro in uso nei diversi contesti. Attraverso questa ultima iniziativa sarà possibile approfondire tutte quelle tematiche emerse nel workshop dello scorso 30 Novembre, che richiedono riflessioni e condivisioni ulteriori.

1. Il Reddito di Cittadinanza nei comuni della Città metropolitana di Bologna

Il Reddito di Cittadinanza (Rdc) è stato introdotto nella primavera del 2019 per garantire alle famiglie in povertà economica un trasferimento monetario e un accompagnamento nella costruzione di un percorso di uscita dalle condizioni di povertà ed esclusione sociale. È ben noto che questo strumento ha una diffusione che, a livello nazionale, segue da vicino i tradizionali divari di reddito tra Centro-Nord e Meridione, con una penetrazione molto maggiore nelle regioni del Sud rispetto al resto del paese. In questo lavoro cerchiamo invece di studiare la diversa diffusione del Rdc all'interno di un'area relativamente benestante, come la Città Metropolitana di Bologna (CM), per verificare quali siano, in tale contesto, le variabili più strettamente associate alla sua incidenza nei vari comuni. Gli Uffici di piano dei distretti sanitari della CM ci hanno fornito il numero dei nuclei che ad inizio settembre 2021 risultano beneficiari del Rdc in ognuno dei 55 Comuni della CM stessa, numero ulteriormente distinto a seconda che nel nucleo vi siano persone indirizzate ai Centri per l'impiego, ai servizi sociali dei Comuni o si tratti di nuclei del tutto privi di condizionalità.[1] Non disponiamo di altre informazioni sul Rdc in questi Comuni, ad esempio la ripartizione dei nuclei beneficiari per dimensione o presenza di minori. Le informazioni a livello comunale con le quali la quota di beneficiari del Rdc è messa in relazione sono state ottenute da diverse fonti. Tra le principali rientrano l'Atlante statistico metropolitano[2] e le statistiche sulle dichiarazioni dei redditi a livello comunale[3].

La sezione successiva presenta alcune statistiche generali sulla distribuzione del Rdc trai vari comuni e distretti socio-sanitari della CM. La sezione 3 presenta una serie di correlazioni tra la quota di famiglie beneficiarie e alcune caratteristiche socio-demografiche sia a livello distrettuale che comunale. La sezione 4 studia le differenze tra i dieci comuni con la quota maggiore di famiglie beneficiarie del Rdc nell'area metropolitana di Bologna e i dieci comuni con la quota più bassa di nuclei beneficiari del Rdc.

1.1 Il Rdc nella Città Metropolitana di Bologna

A inizio settembre 2021 sono 10.882 le famiglie che percepiscono il Rdc nella CM di Bologna, corrispondenti all'1,83% del totale delle famiglie residenti (Tab. 1.1). Il distretto con la più alta quota di nuclei beneficiari è la città di Bologna (2,8%), seguito dai distretti Appennino e Savena-Idice. Il distretto Pianura Est ha invece la percentuale più bassa, con una quota molto simile a quelle dei distretti Pianura Ovest, Reno-Lavino-Samoggia e Imola. Il nucleo centrale della CM, costituito da Bologna e San Lazzaro, presenta quindi un'elevata diffusione del Rdc; la percentuale scende nella cintura che circonda questo nucleo centrale, risalendo poi nei comuni dell'Appennino e nelle aree periferiche

[1] I dati sui beneficiari del Rdc sono stati forniti nell'ambito della Convenzione tra Dipartimento di Economia "Marco Biagi" e Città Metropolitana di Bologna, intitolata "Attività di supporto alla programmazione dei servizi per il contrasto alla povertà e per le pari opportunità dei Comuni appartenenti all'area metropolitana bolognese". Ringraziamo gli Uffici di piano dei distretti sanitari per la collaborazione.

[2] http://inumeridibolognametropolitana.it/atlantemetropolitano/popolazione

[3] https://www1.finanze.gov.it/finanze/analisi_stat/public/index.php?tree=2020

Tabella 1.1. Le famiglie percettrici di Rdc per distretto

Distretto	**Numero nuclei con Rdc**	**% sulle famiglie**
Appennino	628	2,28%
Pianura Est	1.080	1,48%
Pianura Ovest	580	1,65%
Savena-Idice	671	2,17%
Bologna	5.946	2,84%
Imola	1.143	1,76%
Reno-Lavino-Samoggia	834	1,53%
Totale	**10.882**	**1,83%**

Il primo grafico di Figura 1.1 mostra i comuni che presentano una percentuale di famiglie con Rdc maggiore della media complessiva della CM. I colori distinguono i comuni in base al distretto socio-sanitario di appartenenza. In verde sono rappresentati i comuni del distretto dell'appennino bolognese, in giallo i comuni del distretto di Savena-Idice, in rosso i comuni del distretto di Imola, in blu scuro i comuni del distretto Pianura Ovest, in rosa scuro i comuni del distretto Pianura Est, in viola i comuni del distretto Reno Lavino Samoggia, in azzurro la città di Bologna e l'area metropolitana nel suo complesso.

Si può notare che i primi posti nella Figura 1.1. Grafico 1 (con quota di beneficiari maggiore della media complessiva della CM) sono prevalentemente occupati da comuni dell'area montana. Sono infatti territori montani Monghidoro, Grizzana Morandi, Vergato fino ad arrivare a Castel d'Aiano. Le sole eccezioni sono Crevalcore, comune periferico, Bologna e Imola, i due comuni più grandi, che per loro natura presentano quindi diverse peculiarità. Il Grafico 2 della Figura 1.1, che mostra le percentuali dei comuni con penetrazione del Rdc inferiore alla media complessiva, comprende invece soprattutto comuni dei distretti Pianura Est, Pianura Ovest e Reno, Lavino, Samoggia. Sono distribuiti infine in modo più omogeneo tra le due Parti i comuni del distretto di Imola e di Savena-Idice.

Figura 1.1. Percentuale di nuclei beneficiari del Rdc per comune.

Grafico 1. Comuni con % maggiore della media della CM

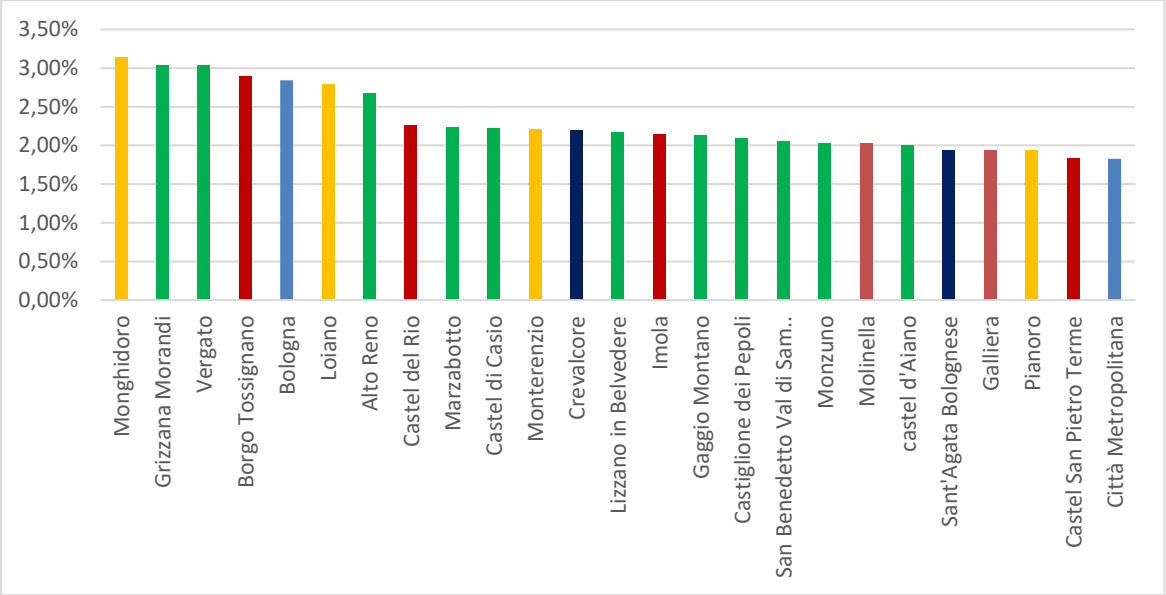
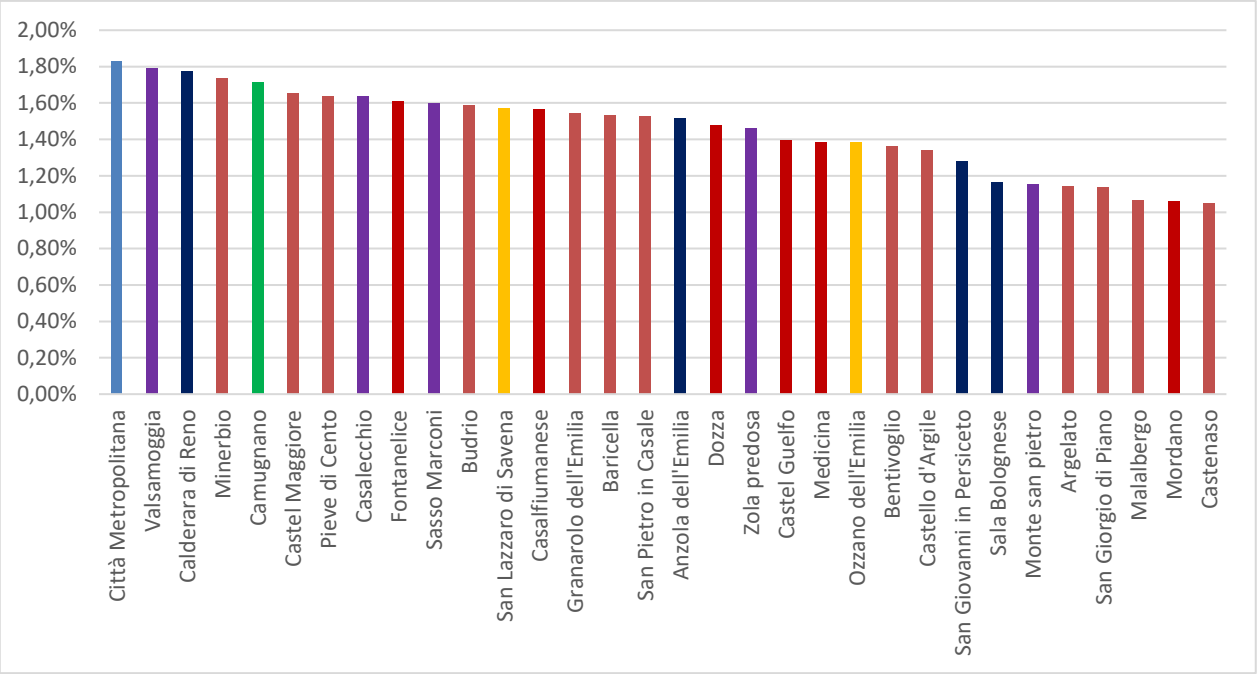
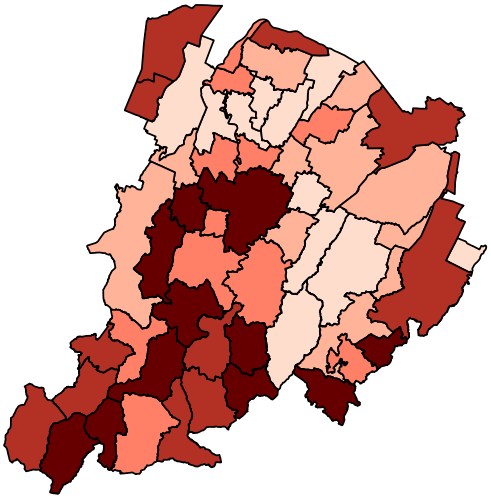


Grafico 2. Comuni con % minore della media della CM



La Figura 1.2 rappresenta i comuni dell'area metropolitana, facendo riferimento agli stessi dati dei due grafici precedenti. Le tonalità più scure corrispondono a percentuali più alte di famiglie con Rdc. Si osserva una quota maggiore di famiglie beneficiarie nell'area montana, nei comuni periferici e a Bologna. Le percentuali scendono nelle aree limitrofe al capoluogo, con particolare riferimento ai distretti della Pianura Est, Pianura Ovest e Reno-Lavino-Samoggia.

Figura 1.2. Percentuale di famiglie beneficiarie di Rdc per comune



1.2 Diffusione del Rdc e caratteristiche socio-demografiche dei territori

In questa sezione si studiano le relazioni presenti, nei territori della Città Metropolitana di Bologna, tra la quota di famiglie beneficiarie del Rdc e alcune variabili demografiche, economiche e sociali. L'intendo è quello di indagare se sono verificate differenze tra i territori con una più alta presenza di nuclei beneficiari del Rdc e quelli con una minore quota di famiglie percettrici. Lo studio è condotto prima a livello distrettuale

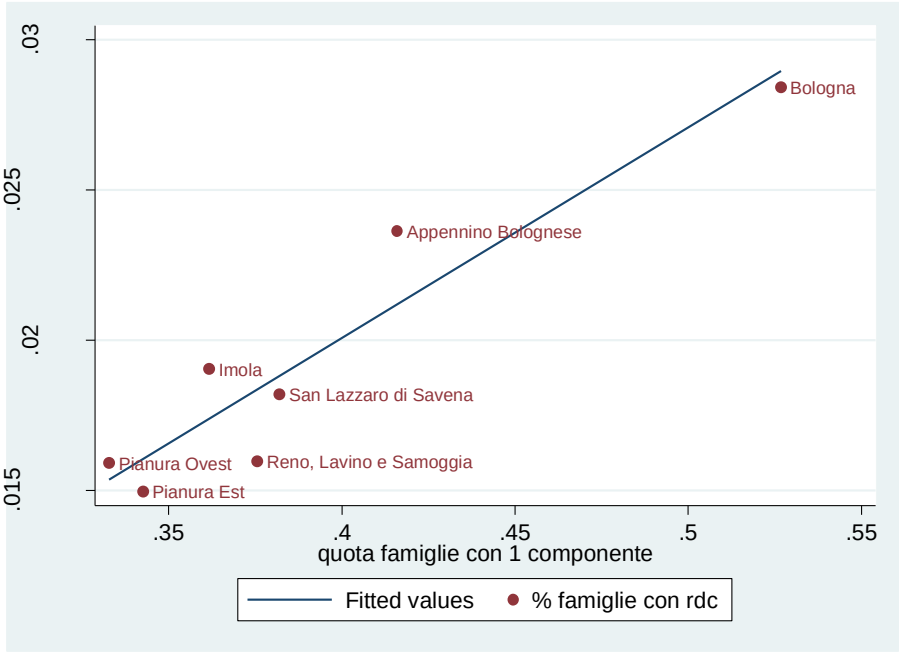
e successivamente a livello comunale, concentrandosi su un'analisi grafica e un'analisi dei coefficienti di correlazione tra Rdc e le variabili esaminate.

Livello distrettuale

Partendo dal livello distrettuale, la Figura 1.3 pone a rapporto la quota di famiglie beneficiarie Rdc e la ripartizione dei nuclei residenti nei distretti per numero di componenti. Come emerge dai 3 grafici della Figura 1.3, il Rdc sembra essere più diffuso nei distretti con molti nuclei unipersonali e meno diffuso nei territori con più famiglie numerose. La relazione è particolarmente evidente per il territorio di Bologna, che parallelamente a una percentuale di famiglie unipersonali superiore al 50% corrisponde una quota di nuclei percettori di Rdc del 2,8%, superiore alla percentuale degli altri distretti. Allo stesso modo, anche il distretto Appennino Bolognese, se rapportato con gli altri distretti, presenta una quota maggiore di famiglie beneficiarie Rdc e di nuclei famigliari unipersonali (>40%). Diversamente i distretti Pianura Ovest e Pianura Est presentano una quota di nuclei monocomponente più bassa (inferiore al 35%) e una percentuale intorno al 1,5% di famiglie con Rdc. All'opposto, la relazione cambia di segno se il numero di componenti cresce. Nei territori con una quota maggiore di famiglie numerose il Rdc è meno diffuso.

Figura 1.3. Relazione tra quota di famiglie beneficiarie Rdc sul totale delle famiglie e ripartizione dei nuclei per numero di componenti

Grafico 1. Famiglie con 1 componente[4]



[4] Nel grafico i fitted values (valori stimati) sono i punti sulla retta (in blu) che rappresenta la relazione lineare tra le due variabili considerate (quota famiglie con Rdc e famiglie unipersonali). I valori reali sono quelli al di fuori della retta (i punti corrispondenti ai distretti della CM), i fitted values sono invece i punti sulla retta che rappresenta la relazione media tra le due variabili. La retta è utile perché da un'indicazione di come si muove la relazione tra le due variabili, ovvero che al crescere della quota di famiglie unipersonali si osserva una quota maggiore di famiglie beneficiarie del Rdc.

Grafico 2. Famiglie con 4 componenti

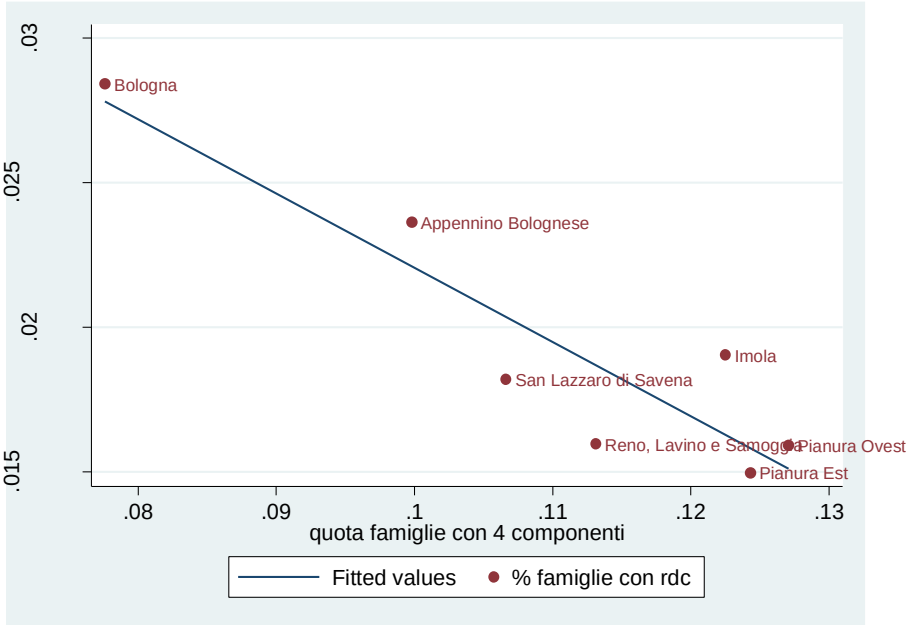
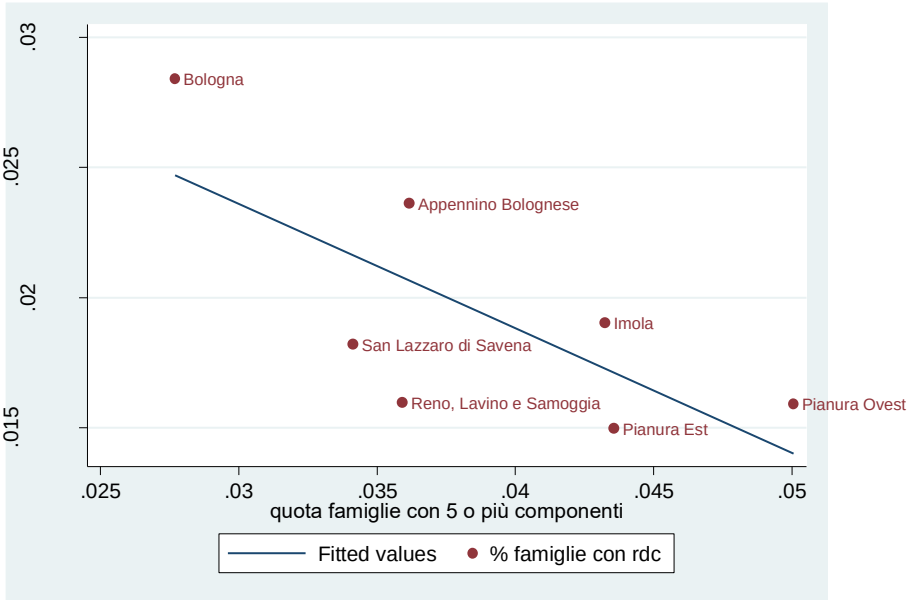
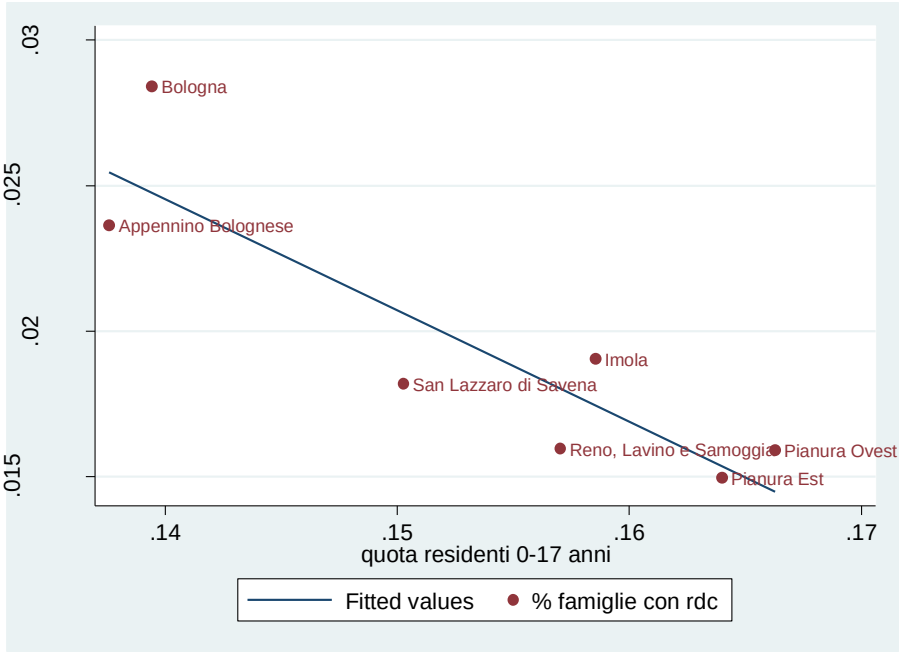


Grafico 3. Famiglie con 5 o più componenti



La ripartizione per fasce di età offre un'interpretazione meno chiara della relazione tra struttura anagrafica dei distretti e quota di famiglie con Rdc. Ciò che si delinea esplicitamente tuttavia è il rapporto tra quota nuclei assegnatari e l'estremo più basso delle fasce di età (0-17 anni) con il Rdc meno diffuso nei distretti con più minori.

Figura 1.4. Relazione tra quota di famiglie beneficiarie Rdc sul totale delle famiglie e quota residenti minorenni



A conferma della minor diffusione del Rdc nei distretti con più famiglie numerose e più minorenni, la relazione tra nuclei beneficiari Rdc e la quota di famiglie con almeno due minorenni al loro interno (Fig. 1.5). La minor presenza di nuclei numerosi e con figli è stata sottolineata anche dalla *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza* (Ottobre 2021), che riporta come principale criticità, tra tutte quelle rilevate, la scala di equivalenza, strumento che serve per determinare la soglia di accesso al RdC e il relativo importo, nei nuclei familiari di diversa composizione. Nel rapporto viene enfatizzato come la scala utilizzata nel Reddito di Cittadinanza non trovi una base nella letteratura scientifica e non venga impiegata in altri Paesi Europei. La scala, sottolineano, penalizza oltremodo le famiglie con minori e/o numerose rispetto a quelle di piccole dimensioni e di soli adulti. Dal secondo componente della famiglia in poi il coefficiente è infatti 0,4 per gli adulti e 0,2 per i minorenni, con un tetto massimo di 2,1, indipendentemente dalla numerosità famigliare. Lo svantaggio riguarda sia la possibilità di ricevere la misura sia l'ammontare del trasferimento monetario percepito. Vi sono, dunque, molte famiglie povere, numerose o con minori, ingiustamente escluse dalla misura oppure che, quando la ricevono, ottengono un contributo economico non adeguato alle loro necessità. Allo stesso modo, anche le soglie del patrimonio mobiliare e del patrimonio immobiliare, che fissa un valore di 30.000€ per tutte le famiglie, indipendentemente dal numero di componenti, tendono ad escludere i nuclei più numerosi.

La figura 1.6 pone a rapporto la percentuale delle famiglie con Rdc e la quota di famiglie straniere residenti nei distretti dell'area metropolitana. La relazione è positiva e vede al crescere del numero di famiglie straniere residenti una quota maggiore di famiglie assegnatarie Rdc. La relazione però è fortemente influenzata da Bologna, che verifica sia una quota elevata di famiglie straniere che di nuclei beneficiari Rdc. Escludendo Bologna dall'analisi, le differenze tra gli altri distretti in termini di quota famiglie straniere sono meno marcate e la relazione studiata notevolmente più appiattita.

Figura 1.5. Relazione tra quota di famiglie beneficiarie Rdc sul totale delle famiglie e quota famiglie con almeno due figli minorenni

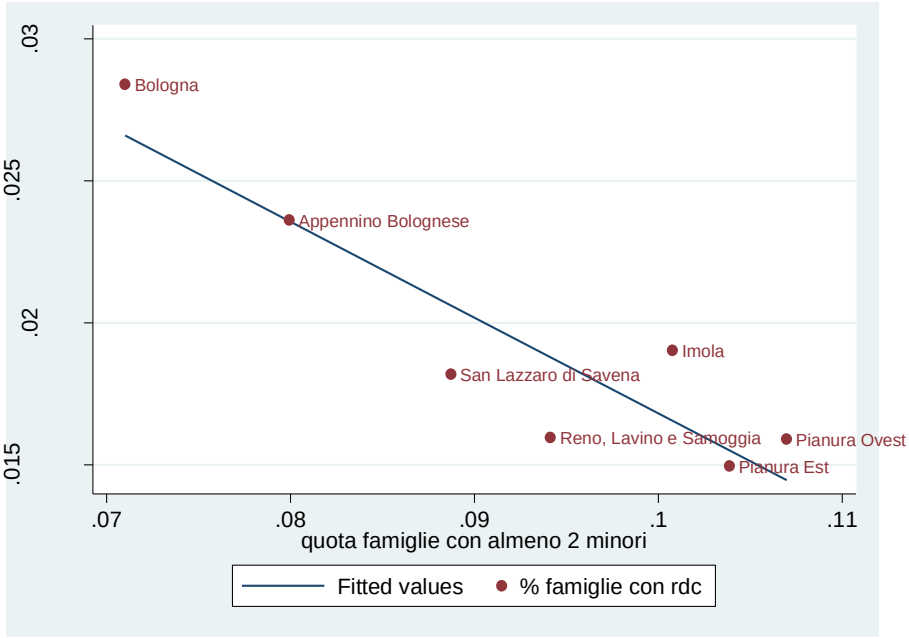
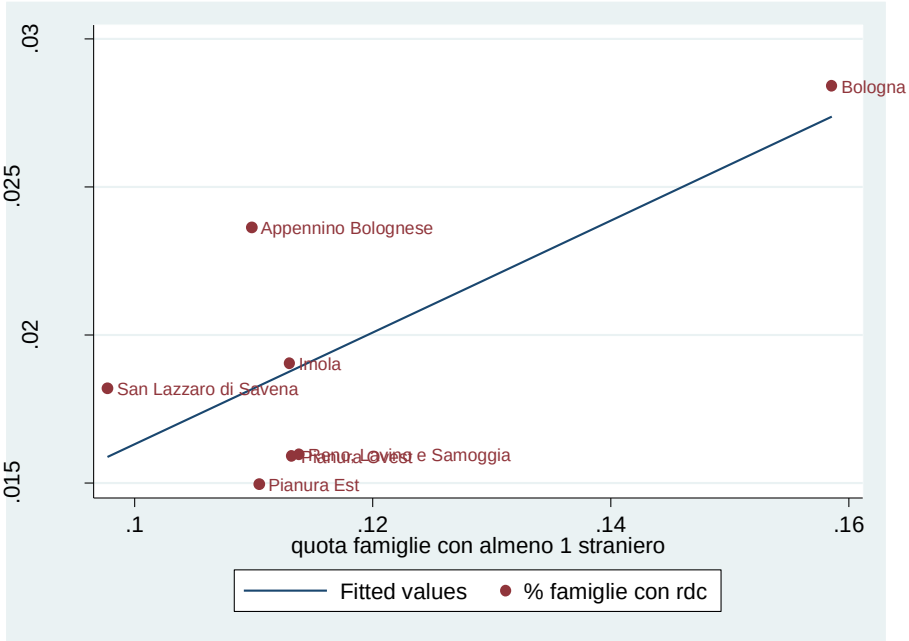


Figura 1.6. Relazione tra quota di famiglie beneficiarie Rdc sul totale delle famiglie e quota famiglie con almeno uno straniero



La Figura 1.7 studia la quota di famiglie con Rdc unitamente ad una serie di variabili economiche. Nel primo grafico è presa in considerazione la percentuale di percettori di reddito da lavoro dipendente sul totale dei residenti e la relazione indica (anche se debolmente) come all'aumentare della quota di contribuenti il Rdc risulti meno diffuso. In questo caso potrebbe manifestarsi l'importanza del secondo reddito in famiglia come elemento di ulteriore stabilità economica.

Il rapporto tra Rdc e quota contribuenti con redditi inferiori a 10.000€ sul totale dei contribuenti (Fig. 1.7 parte 2) mostra invece una relazione più netta, che vede nei territori con una più alta presenza di contribuenti con redditi bassi una maggiore quota di famiglie beneficiarie del Rdc.
È diverso invece il discorso che riguarda la quota contribuenti con redditi alti (>75.000). In questo caso occorre distinguere l'analisi in due ritagli, uno che comprende il distretto di Bologna e uno che lo esclude. Se si include Bologna, infatti, la quota maggiore di famiglie con Rdc è abbinata a una quota maggiore di contribuenti con redditi alti; mentre se si esclude Bologna, la quota di famiglie con Rdc più alta è abbinata a una quota minore di contribuenti con redditi alti. Il motivo di questa differenza è dato dalla maggiore compresenza, tipica dei comuni grandi, di individui più ricchi e più poveri all'interno dello stesso territorio. Sono oltre il 21% i contribuenti con redditi inferiori a 10.000€ nel distretto di Bologna (valore più alto dopo il distretto dell'Appennino) e oltre il 5% i contribuenti con redditi superiori al 5% (dato più elevato tra i distretti della CM). Tale coesistenza è meno forte negli altri distretti, che evidenziano disparità interne meno accentuate.
La Figura 1.8 evidenzia che tale elemento è vero sia a livello di numero di contribuenti sia a livello di ricchezza complessivamente detenuta tra le due categorie. A bologna il rapporto tra i redditi complessivamente detenuti dai contribuenti con reddito superiore a 75.000€ e i contribuenti con reddito inferiore a 10.000€ è pari a 7,3, questo significa che coloro che percepiscono redditi molto alti detengono quasi sette volte e mezzo la ricchezza che invece detengono coloro che dispongono di redditi molto bassi (nonostante in termini quantitativi i contribuenti con soglia di reddito inferiore a 10.000€ siano 4 volte più numerosi). Si può quindi interpretare questa variabile come una sorta di indicatore di diseguaglianza interna, che pone Bologna e l'Appennino agli estremi opposti.

Figura 1.7. Relazione tra quota di famiglie beneficiarie Rdc sul totale delle famiglie e alcune variabili socio-economiche

Grafico 1. Quota percettori reddito da lavoro dipendente su residenti

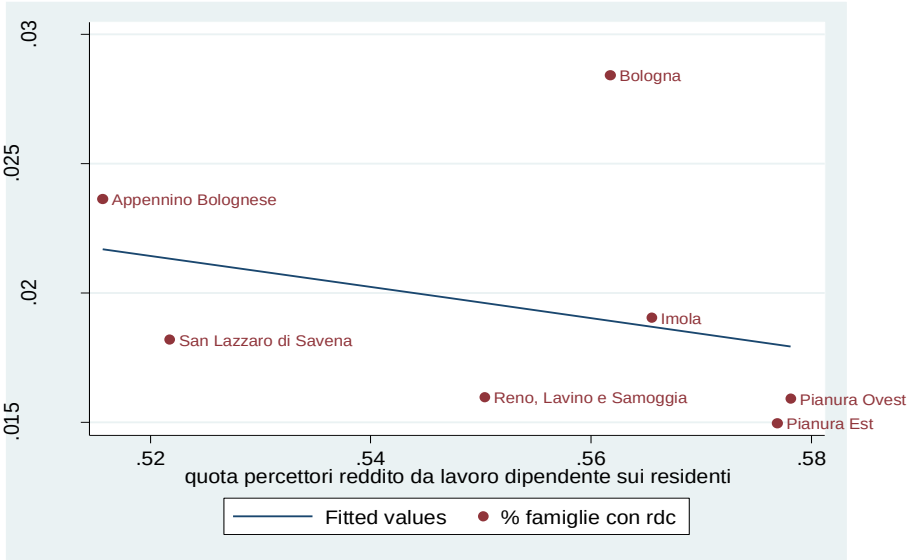


Grafico 2. Quota contribuenti con reddito da lavoro inferiore a 10.000€ su totale contribuenti

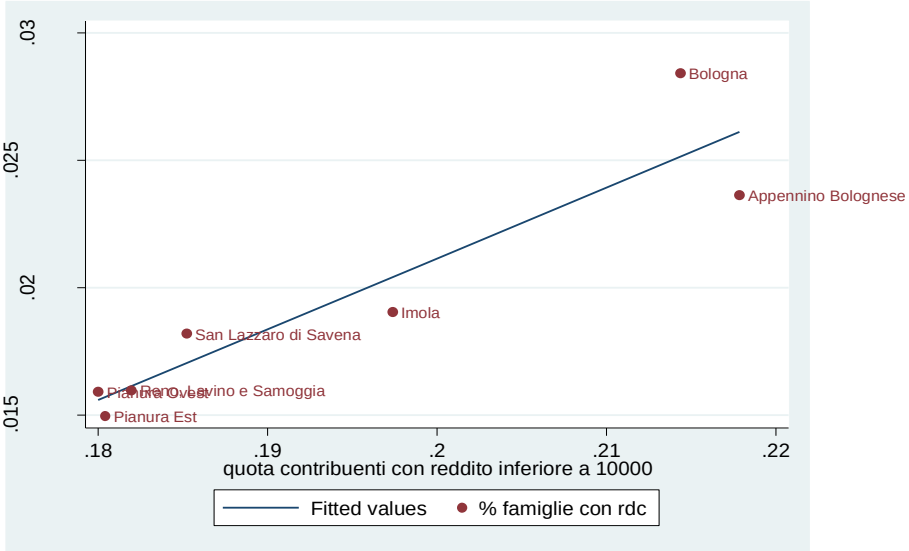
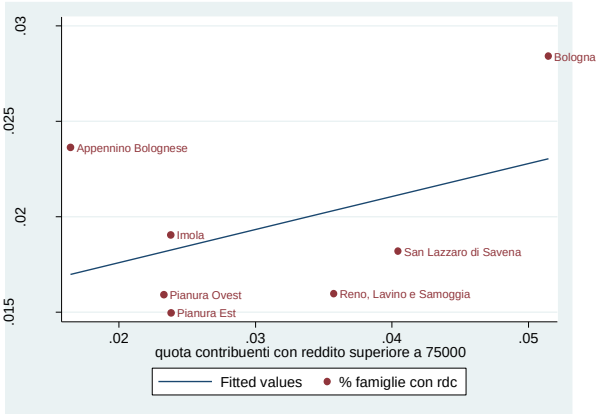


Grafico 3. Quota contribuenti con reddito da lavoro superiore a 75.000€ su totale contribuenti (nei casi in cui venga incluso il distretto di Bologna e in cui non venga incluso)

Se viene inclusa Bologna



Se non viene inclusa Bologna

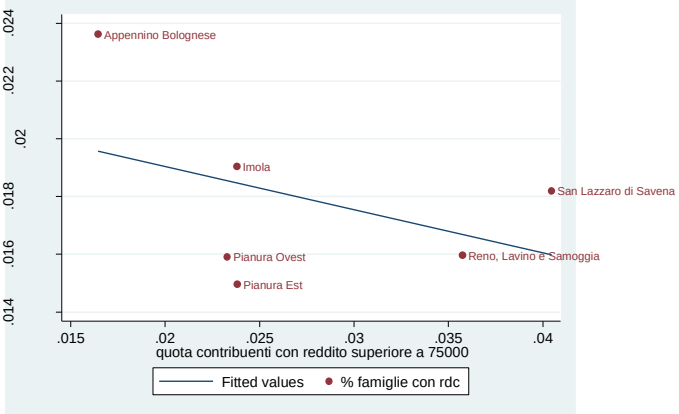
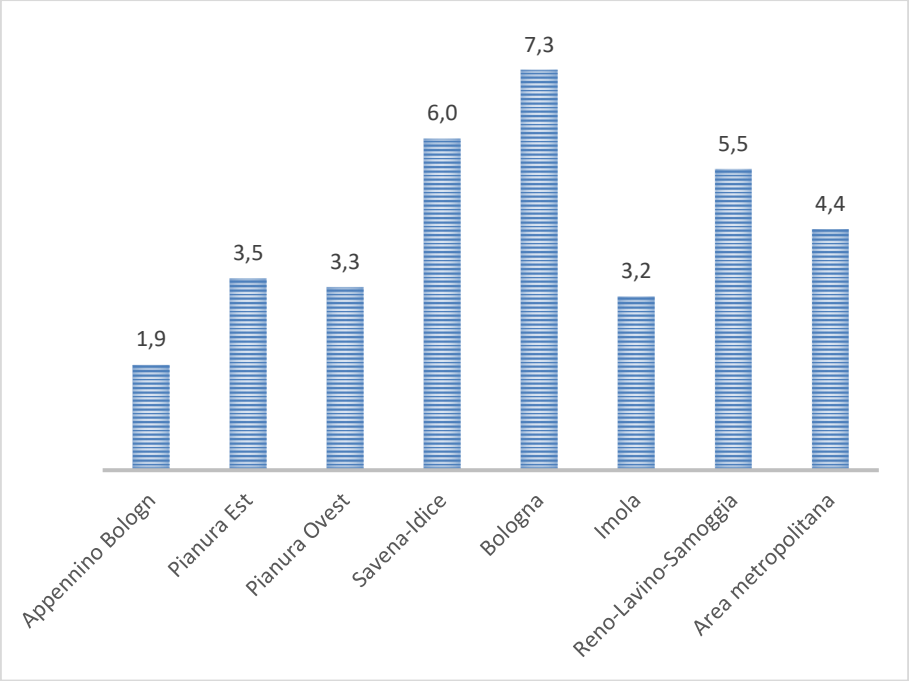


Figura 1.8. Rapporto tra i redditi complessivamente detenuti dai contribuenti con reddito superiore a 75.000€ e contribuenti con reddito inferiore a 10.000€



Gli ultimi due elementi analizzati a livello distrettuale riguardano la quota di famiglie in affitto sul totale delle famiglie residenti e l'indice di fragilità. Quest'ultimo è un indicatore calcolato dall'Ufficio di Statistica del Comune di Bologna e il Servizio studi e statistica per la programmazione strategica della Città metropolitana di Bologna con l'obiettivo di misurare, in forma comparativa, la potenziale fragilità demografica, sociale ed economica dei diversi ambiti comunali[5].

Partendo dalla relazione della quota nuclei Rdc con la quota di famiglie in affitto (Fig. 1.9) emerge la maggior presenza di famiglie con Rdc nei territori con una più alta quota di nuclei in affitto. Tale relazione è sicuramente spinta da Bologna, ma come vedremo successivamente è confermata anche nell'analisi condotta a livello comunale. È inoltre in linea con quanto detto sulla minore probabilità di ricevere il Rdc per i nuclei in possesso di un'abitazione di proprietà.

Il rapporto tra Rdc e indice di fragilità sottolinea infine come la quota di famiglie beneficiarie della misura di contrasto alla povertà sia più alta nei territori che presentano una fragilità maggiore in termini economici, sociali e demografici.

[5] Ulteriori informazioni sulla composizione dell'indice di fragilità sono contenute nel seguente link: http://inumeridibolognametropolitana.it/studi-e-ricerche/la-fragilita-demografica-sociale-ed-economica-nei-comuni-della-citta-0

Figura 1.9. Relazione tra quota di famiglie beneficiarie Rdc sul totale delle famiglie e quota famiglie in affitto sul totale delle famiglie residenti

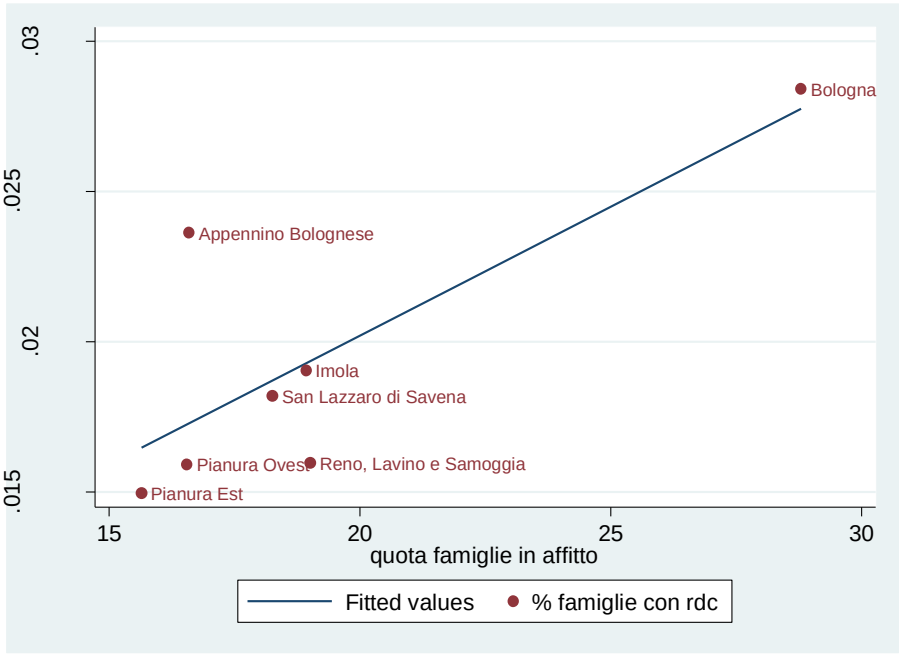
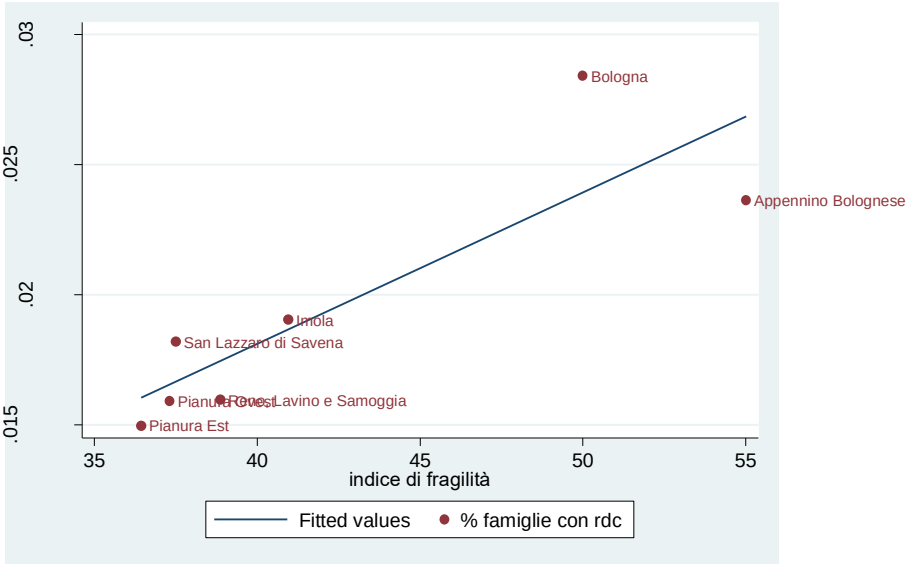


Figura 1.10. Relazione tra quota di famiglie beneficiarie Rdc sul totale delle famiglie e indice di fragilità a livello distrettuale



L'analisi delle correlazioni tra la quota di famiglie con Rdc e la serie di variabili esaminate a livello distrettuale (tabella 1.2), nonostante il numero limitato di osservazioni, riporta coefficienti di correlazione che spesso esprimono un'entità delle relazioni forte. Indicano una relazione positiva e statisticamente significativa

(p<0,01[6]) i coefficienti che prendono in considerazione la quota di nuclei unipersonali, la percentuale di famiglie straniere, la quota di contribuenti con redditi inferiori a 10.000€, la percentuale di famiglie in affitto e l'indice di fragilità. Descrivono invece una relazione negativa e statisticamente significativa (p<0,01) la quota di minorenni, la quota di famiglie con nuclei composti da tre o più individui, la percentuale di famiglie con almeno due figli minori.

Facendo una sintesi finale di quanto osservato a livello distrettuale, i territori con una quota più alta di famiglie con reddito di cittadinanza sono caratterizzati da:

- una maggiore presenza di nuclei unipersonali;
- un più basso numero di minori;
- una minor presenza di famiglie con 2 o più minori e più in generale di famiglie numerose;
- Una quota maggiore di famiglie in affitto;
- Una quota di contribuenti con redditi bassi (<10.000€) più alta;
- Una maggiore fragilità

Tabella 1.2. I coefficienti di correlazione tra la quota di famiglie con Rdc e variabili calcolate a livello distrettuale

Variabile	Coeff. Corr	Variabile	Coeff. Corr	Variabile	Coeff. Corr
% pop 0-17	-0,94*[7]	% famiglie 1 componente	0,98*	% famiglia In affitto	0,94*
% pop 18-29	0,69	% famiglie 3 componenti	-0,99*	reddito complessivo medio	0,66
% pop 30-39	0,88	% famiglie 4 componenti	-0,96*	% contribuenti su residenti	0,16
% pop 40-49	-0,64	% famiglie >=5 componenti	-0,87	% contribuenti con reddito<10.000€	0,96*
% pop 50-59	-0,87	% famiglie con almeno 2 minori	-0,95*	indice di fragilità	0,92*
% pop 60-69	-0,52	% famiglie con almeno uno straniero	0,92*		
% pop over70	0,60				

* p<0,01

Livello comunale

Spostando l'attenzione alla dimensione comunale, la figura 1.11 ripropone l'impostazione della figura 1.3, che studiava la relazione tra la quota di famiglie beneficiarie Rdc e la ripartizione dei nuclei residenti per numero di componenti. Anche a livello comunale il Rdc risulta più diffuso nei territori con molti nuclei unipersonali e meno diffuso invece nei comuni con più famiglie numerose.

Confermano la medesima relazione osservata a livello distrettuale anche il rapporto tra le famiglie che ricevono il Rdc e la quota residenti minorenni (Fig. 1.12) e la quota famiglie con almeno due minorenni (Fig.

[6] Il valore p (o più comunemente p-value) è uno strumento statistico che permette di capire se la differenza tra il risultato osservato e quello ipotizzato è dovuta alla casualità introdotta dal campionamento, oppure se tale differenza è statisticamente significativa, cioè difficilmente spiegabile mediante la casualità dovuta al campionamento.

Quando si effettua un test d'ipotesi si fissa un'ipotesi nulla e un valore soglia α (per convenzione di solito 0,05, nella analisi qui sopra 0,01) che indica il livello di significatività del test. Calcolato il p-value relativo ai dati osservati è possibile comportarsi come segue: (i) se valore p > α l'evidenza empirica non è sufficientemente contraria all'ipotesi nulla che quindi non può essere rifiutata; (ii) se valore p ≤ α l'evidenza empirica è fortemente contraria all'ipotesi nulla che quindi va rifiutata. In tal caso si dice che i dati osservati sono statisticamente significativi.

[7] Ad esempio, nel caso della correlazione tra minori e quota famiglie con Rdc, il p-value ci permette di affermare che tale correlazione è statisticamente significativa e quindi non dovuta dalla casualità introdotta dal campionamento.

1.13). Si rafforza ulteriormente quindi il discorso sulla minor diffusione del Rdc nei territori con più famiglie numerose (in particolare con figli minori) e le criticità relative alla scala di equivalenza utilizzata nel Rdc, che penalizza eccessivamente le famiglie con minori e/o numerose rispetto a quelle di piccole dimensioni e di soli adulti.

Figura 1.11. Relazione tra quota di famiglie beneficiarie Rdc sul totale delle famiglie e ripartizione dei nuclei per numero di componenti

Grafico 1. Famiglie con 1 componente

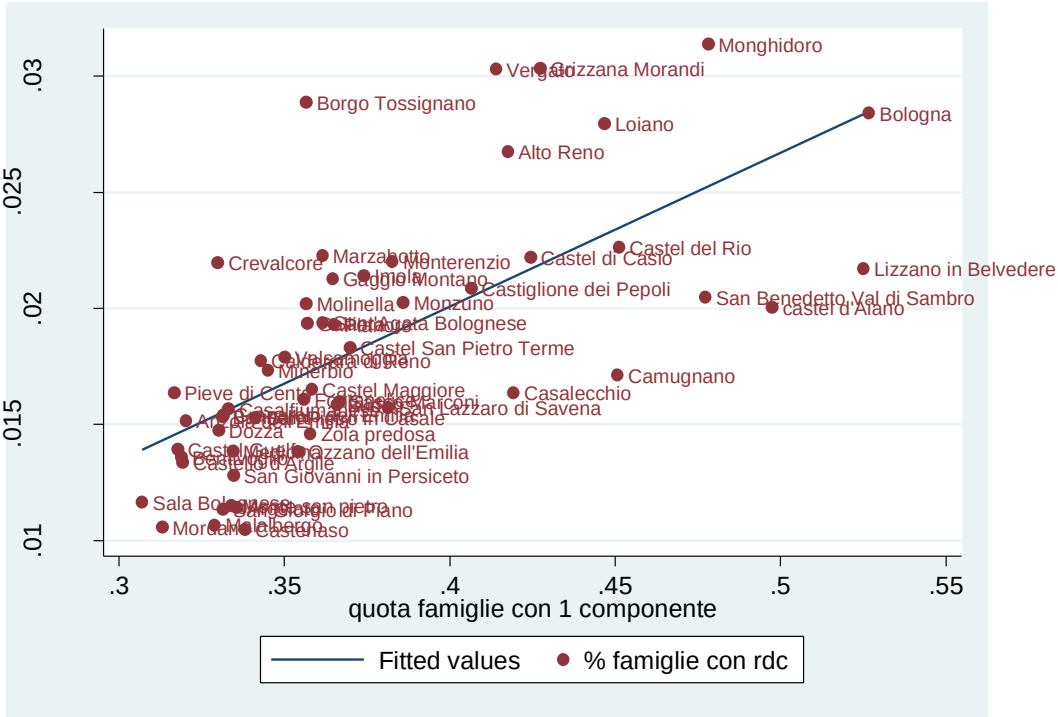


Grafico 2. Famiglie con 4 componenti

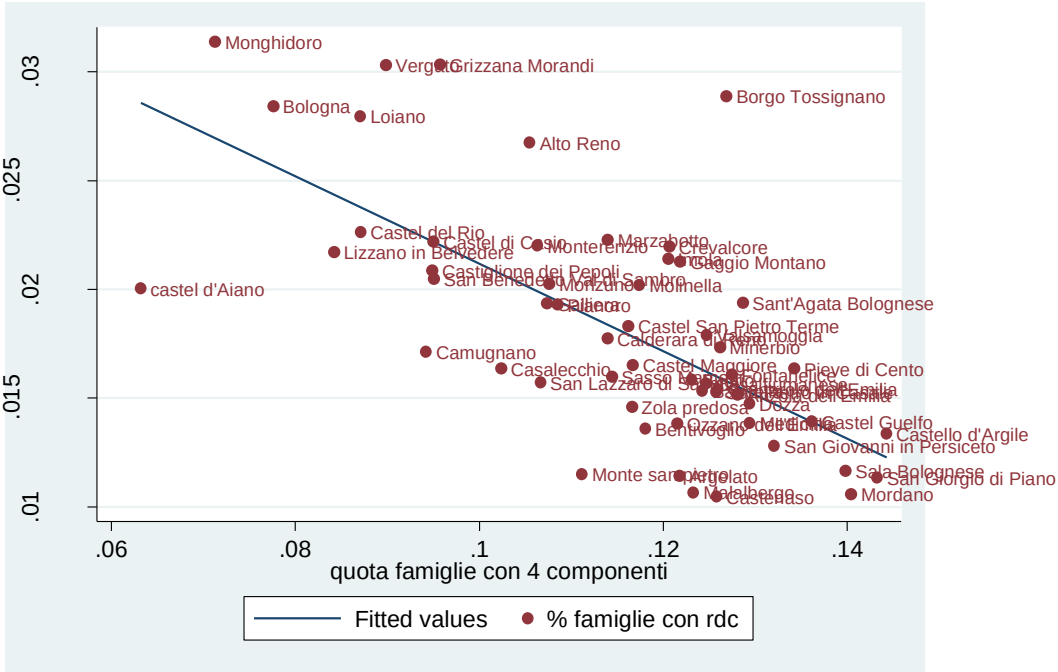


Figura 1.12. Relazione tra quota di famiglie beneficiarie Rdc sul totale delle famiglie e quota residenti minorenni

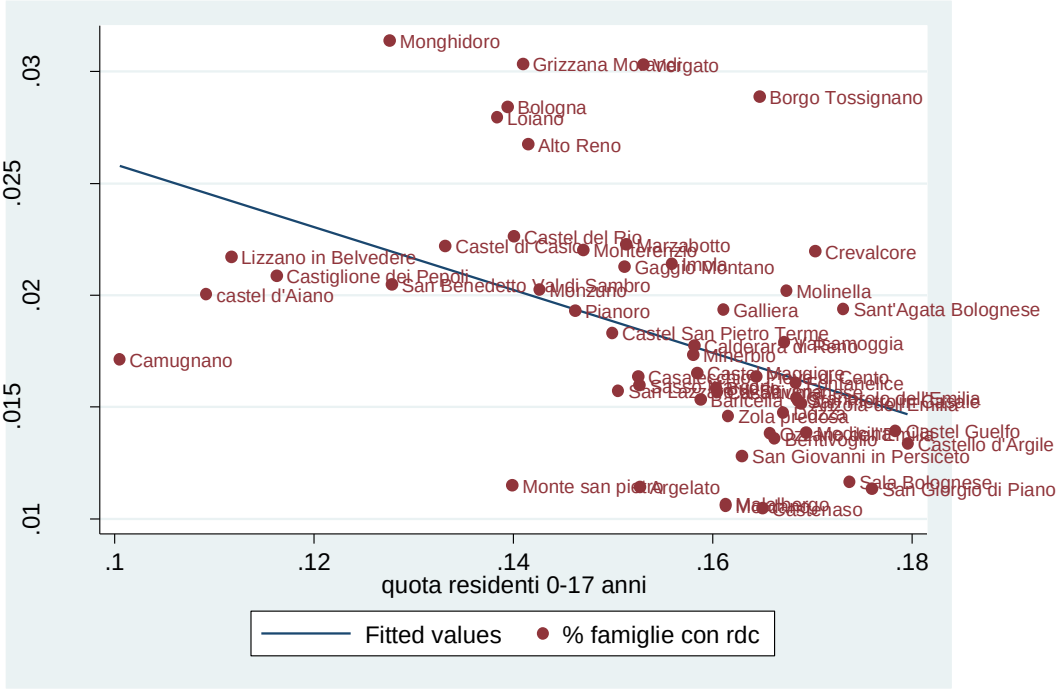
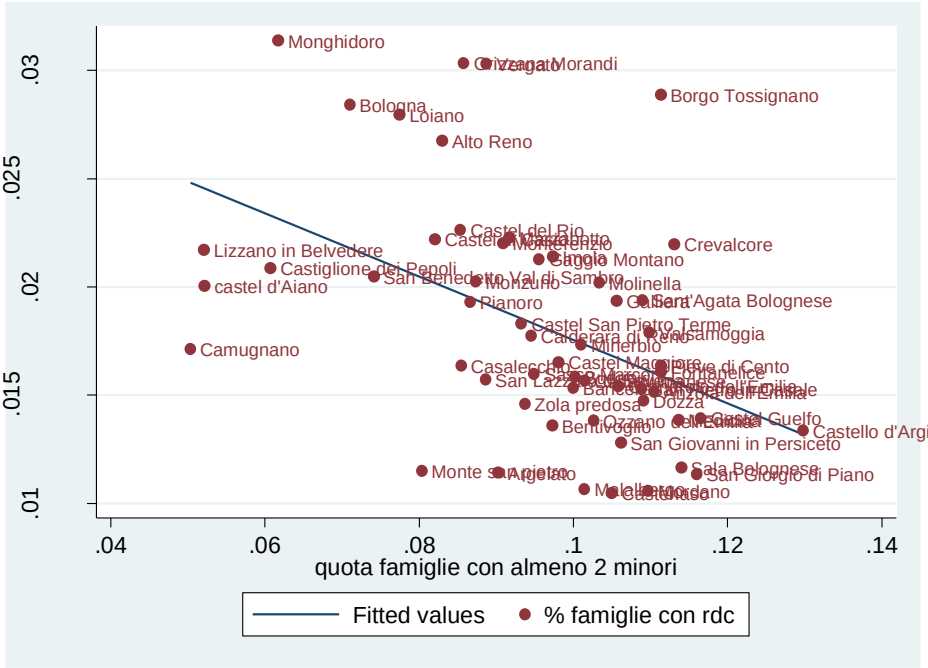


Figura 1.13. Relazione tra quota di famiglie beneficiarie Rdc sul totale delle famiglie e quota famiglie con almeno due figli minorenni



La Figura 1.14 studia la relazione tra quota di famiglie con Rdc e una serie di variabili economiche. Per primo si considera la quota di contribuenti con redditi bassi (Fig. 1.14 parte 1). Nei comuni con una più alta presenza di contribuenti con redditi bassi si registra una maggiore quota di famiglie beneficiarie del Rdc.
Il reddito medio Irpef nei comuni dell'area metropolitana è la seconda variabile indagata (Fig. 1.14 parte 2). Il rapporto indica una maggior quota di nuclei percettori Rdc nei territori con redditi medi più bassi. Ancora

una volta il comune di Bologna si muove diversamente rispetto al resto delle osservazioni, in un territorio con un reddito medio alto ma che presenta parallelamente anche una quota elevata di famiglie con Rdc. Una spiegazione a questa differenza può essere data nuovamente dalla coesistenza, tipica dei comuni grandi, di individui più ricchi e più poveri all'interno dello stesso territorio.
L'andamento discorde di Bologna è visibile anche nel grafico 3 della Figura 1.14, che studia il rapporto tra la quota di famiglie con Rdc e la diseguaglianza economica interna ai comuni. La relazione evidenzia che nei comuni con un rapporto più alto tra i redditi complessivamente detenuti dai contribuenti con reddito superiore a 75.000€ e i contribuenti con reddito inferiore a 10.000€ il Rdc è meno presente.

Figura 1.14. Relazione tra quota di famiglie beneficiarie Rdc sul totale delle famiglie e alcune variabili socio-economiche

Grafico 1. Quota contribuenti con reddito inferiore a 10.000€ su totale contribuenti

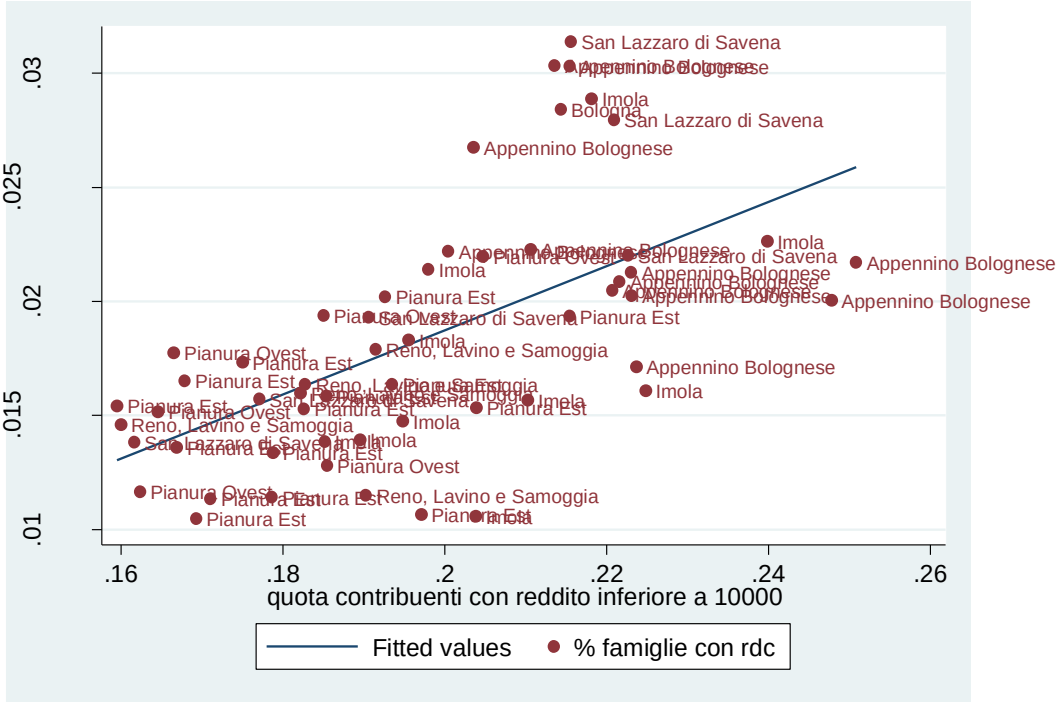


Grafico 2. Rdc e reddito medio Irpef per comune

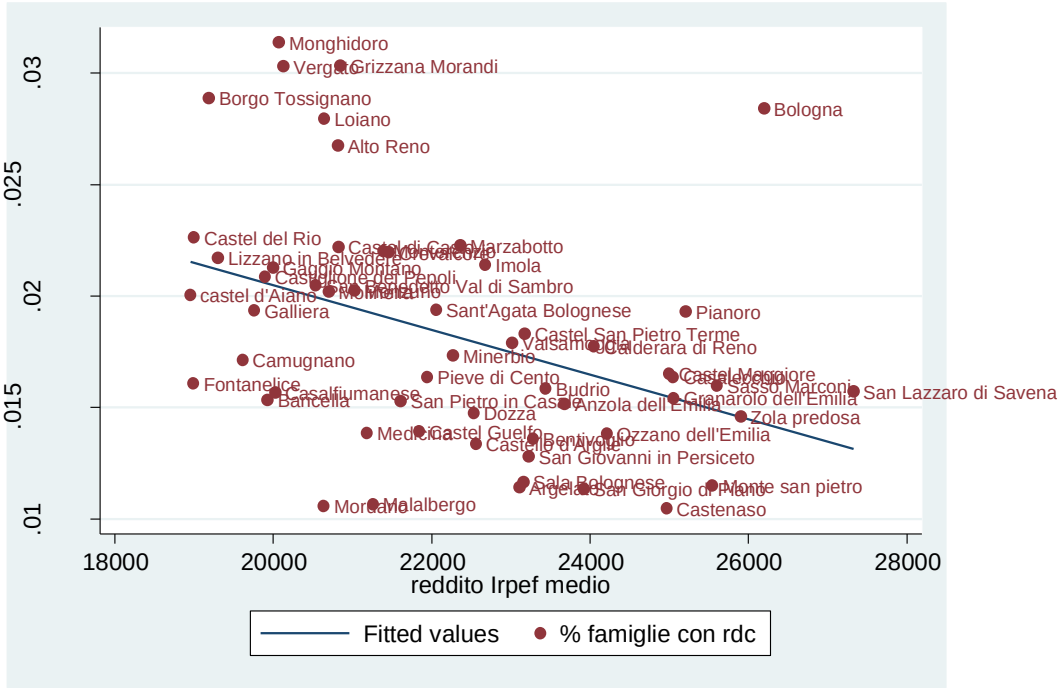
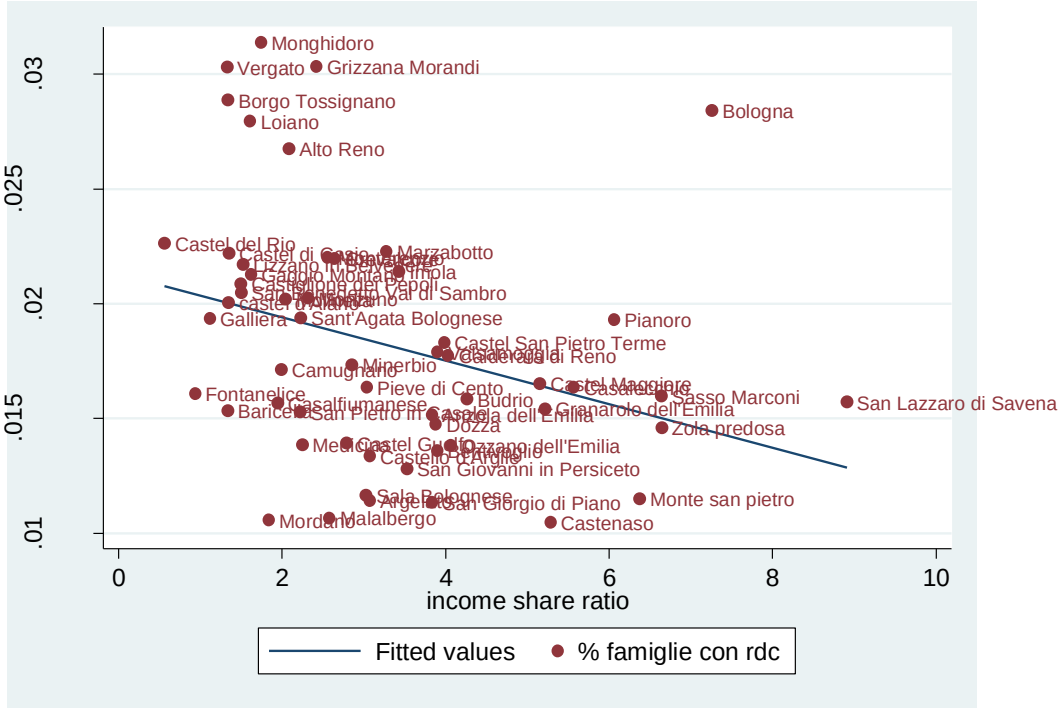


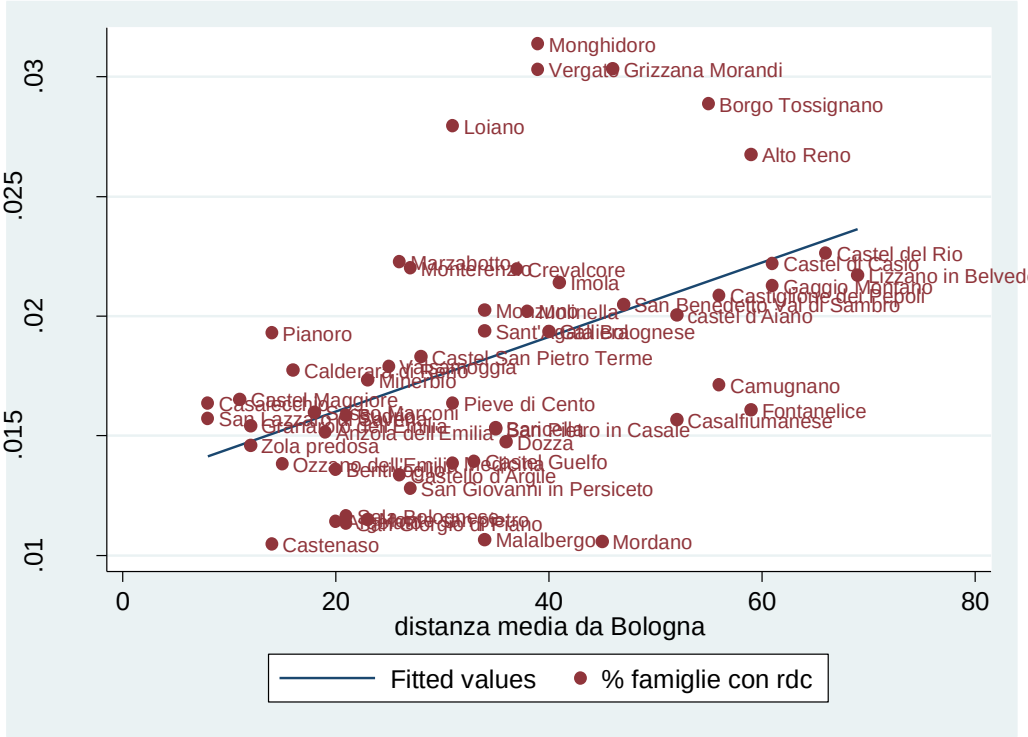
Grafico 3. Rdc e diseguaglianza interna ai comuni



Le ultime quattro relazioni analizzate riguardano il rapporto tra il Rdc e la distanza dei comuni da Bologna (i); tra Rdc e la quota di famiglie in affitto (ii); tra Rdc e il canone medio di affitto per comune (iii) e tra Rdc e l'indice composto di fragilità (iv). La prima relazione studia appunto come varia la presenza di famiglie con Rdc nei territori dell'area metropolitana in base alla distanza (calcolata in km) dei comuni dal centro principale della CM (Fig. 1.15). La relazione è chiara ed evidenzia che più ci si allontana da Bologna maggiore è la quota di famiglie con Rdc. Questo fenomeno, che in parte era già stato anticipato dalla figura 1.2 (quota

maggiore di famiglie beneficiarie Rdc nell'area montana e nei comuni periferici), può essere spiegato dal fatto che più ci si allontana dalla città, più ci si allontana anche dalle principali aree industriali, che garantiscono maggiori occasioni di impiego e un mercato del lavoro più ampio e diversificato. Allo stesso tempo, il costo inferiore delle case e degli affitti potrebbe spingere le famiglie con maggiori difficoltà economiche a cercare sistemazioni abitative più convenienti e quindi spostarsi verso comuni più periferici.
La seconda relazione si concentra sulla quota di famiglie in affitto (Fig. 1.16). Come osservato anche per i distretti, il Rdc è più diffuso nei comuni con una quota maggiore di nuclei in affitto. Tra i poveri, Il possedere un immobile di proprietà è una condizione che generalmente preclude la possibilità di percepire il Rdc e questa indicazione è confermata dalla relazione qui evidenziata.
Il terzo rapporto prende in considerazione il canone medio di affitto per comune (Fig. 1.17). Il canone è rilevato dalle dichiarazioni ISEE 2017 ed è quindi quello pagato dalle famiglie mediamente più bisognose (che accedono al sistema di welfare). Questo incide sicuramente sui dati, che risultano inevitabilmente più bassi rispetto ai canoni di affitto reali; tuttavia, offre un'indicazione importante sulle differenze nei costi di affitto tra i diversi comuni, specialmente per le famiglie in condizioni di difficoltà economica maggiori. La relazione segna che al crescere dei costi di affitto la quota di famiglie con Rdc scende, rimarcando la maggiore propensione a stanziarsi in territori più accessibili da parte delle famiglie più vulnerabili economicamente.
Infine, l'ultima relazione riguarda l'indice di fragilità, ovvero il rapporto tra quota nuclei beneficiari Rdc e l'indicatore composto calcolato dall'Ufficio di Statistica del Comune di Bologna e il Servizio studi e statistica per la programmazione strategica della Città metropolitana di Bologna[8]. I risultati riportano che, come osservato anche a livello distrettuale, la quota di famiglie beneficiarie del Rdc è più alta nei territori che presentano una fragilità maggiore in termini economici, sociali e demografici (Fig. 1.18).

Figura 1.15. Relazione tra quota di famiglie beneficiarie Rdc sul totale delle famiglie e distanza dei comuni da Bologna (in km)



[8] Vedi nota 4.

Figura 1.16. Relazione tra quota di famiglie beneficiarie Rdc sul totale delle famiglie e quota famiglie in affitto

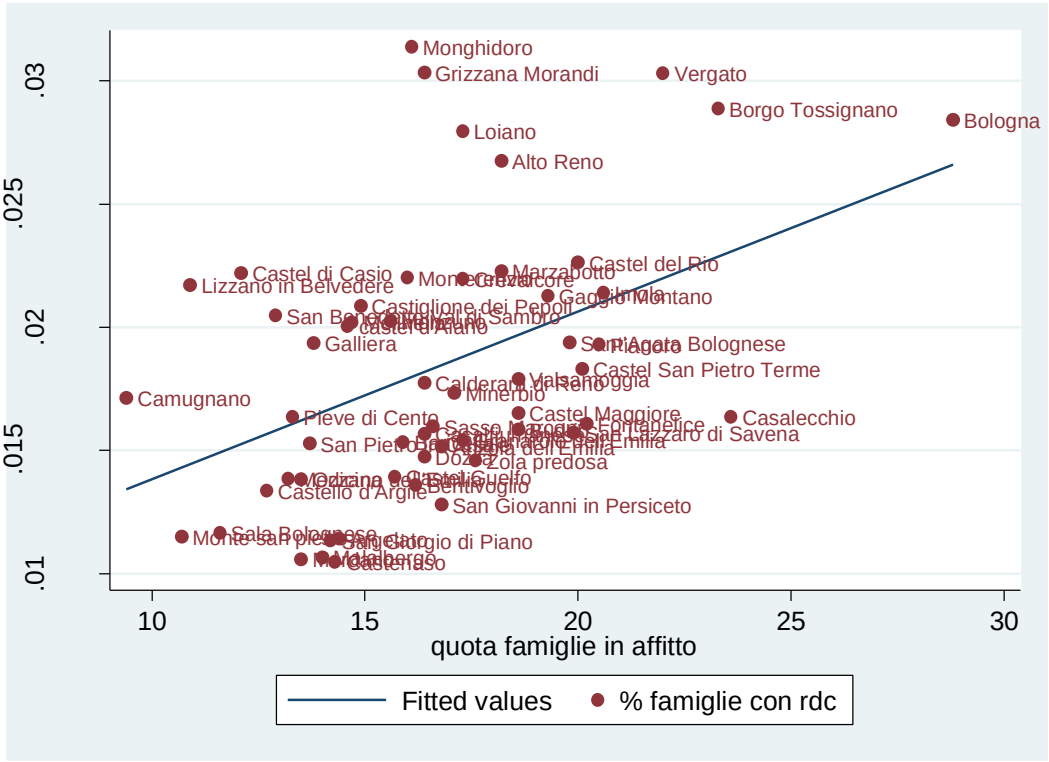


Figura 1.17. Relazione tra quota di famiglie beneficiarie Rdc sul totale delle famiglie e canone medio di affitto per comune

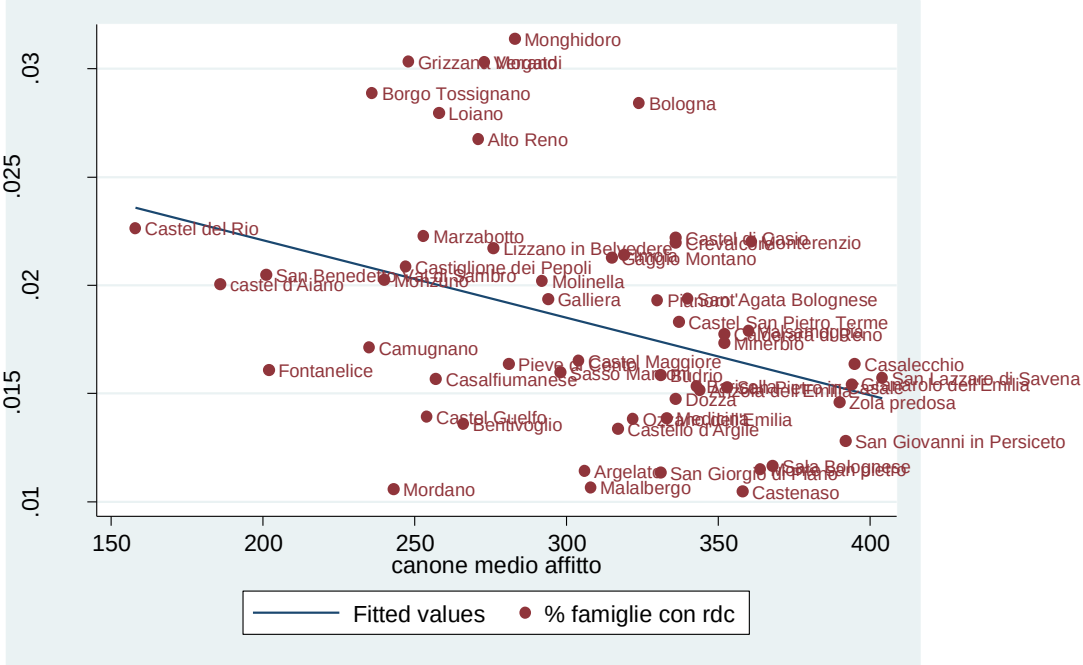
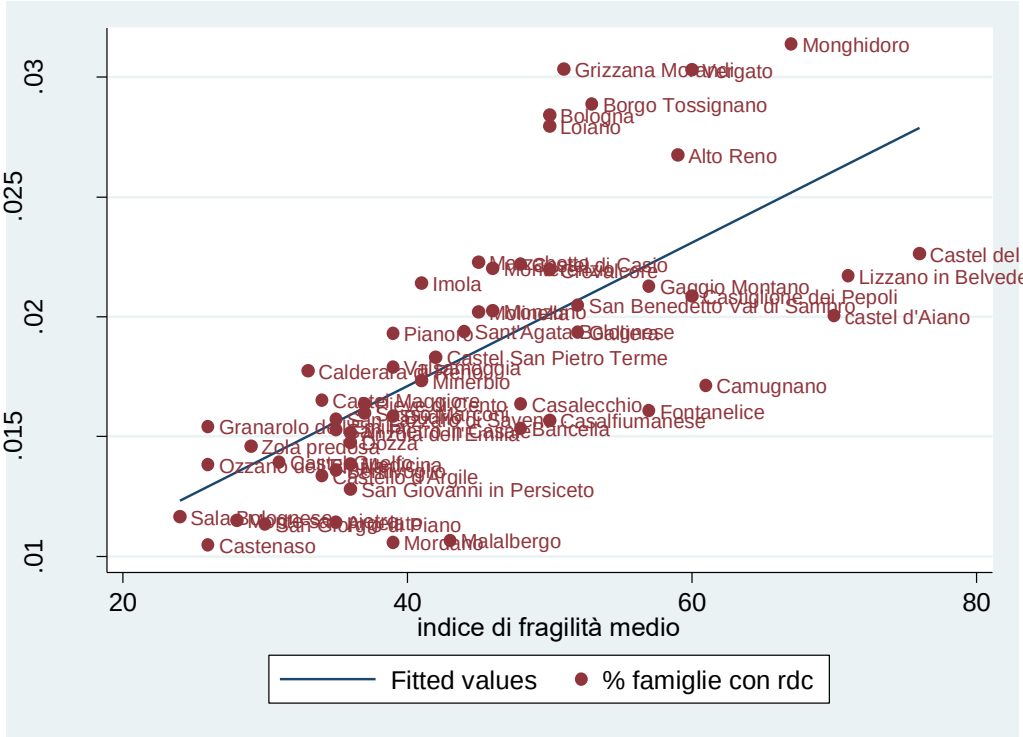


Figura 1.18. Relazione tra quota di famiglie beneficiarie Rdc sul totale delle famiglie e indice composto di fragilità.



L'analisi delle correlazioni tra la quota di famiglie con Rdc e la serie di variabili esaminate a livello comunale (tabella 1.3) evidenzia relazioni nella quasi totalità dei casi staticamente significative (p<0,01). Riassumendo quanto rilevato, i comuni con una quota più alta di famiglie con reddito di cittadinanza sono caratterizzati da:

- Una maggiore presenza di nuclei unipersonali
- Un più basso numero di minori e una minor presenza di famiglie con 2 o più minori
- Una quota maggiore di famiglie in affitto, con costi d'affitto generalmente più bassi
- Una maggior distanza da Bologna
- Redditi medi più bassi e una quota di contribuenti con redditi bassi (<10.000€) più alta
- Una disuguaglianza interna (in termini di rapporto tra i redditi complessivamente detenuti dai contribuenti con reddito superiore a 75.000€ e i contribuenti con reddito inferiore a 10.000€) meno forte.
- Una fragilità in termini demografici, economici e sociali più alta.

Tabella 1.3. I coefficienti di correlazione tra la quota di famiglie con Rdc e variabili calcolate a livello comunale

Variabile	Coeff. Corr	Variabile	Coeff. Corr	Variabile	Coeff. Corr
% pop 0-17	-0,75*	% famiglie 1 componente	0,91*	% famiglia In affitto	0,87*
% pop 18-29	0,52*	% famiglie 3 componenti	-0,91*	reddito complessivo medio	0,42*
% pop 30-39	0,78*	% famiglie 4 componenti	-0,89*	% contribuenti su residenti	-0,05
% pop 40-49	-0,37*	% famiglie >=5 componenti	-0,57*	% contribuenti con reddito<10.000€	0,83*
% pop 50-59	-0,71*	% famiglie con almeno 2 minori	-0,81*	Indice di fragilità	0,80*
% pop 60-69	-0,32	% famiglie con almeno uno straniero	0,82*	Distanza da Bologna (escl. BO)	0,53*
% pop over70	0,36*			Canone di affitto medio	-0,33

- * p<0,01

1.3 Differenze tra comuni con alta e bassa percentuale di famiglie percettrici Rdc

La sezione 4 ha l'obiettivo di studiare le differenze tra i comuni con una quota alta di famiglie beneficiarie del Rdc e i comuni con una quota bassa di nuclei beneficiari Rdc. A tale scopo sono stati selezionati i dieci comuni con la quota più alta di famiglie percettrici Rdc e i dieci comuni con la quota più bassa. I comuni ad *alta percentuale* (AP) sono Monghidoro, Grizzana Morandi, Vergato, Borgo Tossignano, Loiano, Alto Reno, Castel del Rio, Marzabotto, Castel di Casio e Monterenzio[9]; rientrano tra i comuni a *bassa percentuale* (BP) Castenaso, Mordano, Malalbergo, San Giorgio di Piano, Argelato, Monte San Pietro, Sala Bolognese, San Giovanni in Persiceto, Castello d'Argile, Bentivoglio.
Una volta selezionati i due gruppi, sono state individuate una serie di variabili di interesse e per ognuna di esse sono state calcolate le medie relative ad ogni gruppo di comuni. Nelle tabelle 1.4 e 1.5 sono riportati i risultati ottenuti. Nei Comuni AP in media il 2,6% delle famiglie percepisce il Rdc, mentre nei comuni BP la percentuale scende all'1,2%. Se si analizza la struttura per età nei due gruppi, si osserva che nei comuni BP ci sono in media più minori (16,4%) rispetto ai comuni AP (14,4%); diversamente, se si considera gli abitanti over 60 si vede una relazione opposta, con una maggiore presenza di cittadini anziani nei comuni AP.
La ripartizione per numero di componenti offre un'indicazione molto netta, nei comuni AP la media di nuclei unipersonali è del 41,6%, la percentuale scende invece di quasi 10 punti percentuali se si prende l'insieme di comuni BP (32,6%). Le famiglie numerose, da tre componenti in su, sono invece ripartite all'opposto, con una prevalenza di nuclei numerosi nei comuni BP.
Anche dal punto di vista economico si delineano differenze tra i due gruppi, nel caso dei comuni AP non solo si registra un reddito medio inferiore rispetto all'altro insieme di comuni, ma si osserva anche una maggiore presenza di contribuenti con redditi bassi (<10.000€) e una minore presenza di contribuenti con redditi alti (>75.000€). Allo stesso tempo, nei comuni BP c'è una maggiore presenza di famiglie con case di proprietà e costi di affitto generalmente più alti. Per quanto riguarda la distanza da Bologna, i comuni AP sono in media

[9] Tra i comuni ad alta percentuale di famiglie con Rdc è stata volutamente esclusa Bologna, per evitare distorsioni dovute alla dimensione del comune capoluogo che inevitabilmente presenta caratteristiche diverse dagli altri territori della CM.

più distanti dal capoluogo (44,9 km) rispetto ai comuni BP (25,1 km). È registrata inoltre una maggiore fragilità nei comuni AP.
In sintesi, si può diversificare i due gruppi con le seguenti specifiche:

- i comuni ad **alta percentuale** Rdc mostrano una struttura demografica più anziana, una composizione famigliare più spostata verso nuclei piccoli o piccolissimi, una maggior quota di famiglie in affitto, una maggior distanza dal capoluogo, redditi generalmente più bassi e una fragilità (in termini demografici, sociali ed economici) più elevata;
- i comuni a **bassa percentuale** Rdc presentano invece una popolazione più giovane, con più famiglie con figli minori, redditi medi più alti, una quota minore di famiglie in affitto, ma anche una disuguaglianza interna più alta.

Tabella 1.4. Confronto per fasce di età e per composizione famigliare tra comuni con alta percentuale di famiglie con Rdc e comuni con bassa percentuale

	Medie comuni ad alta percentuale Rdc	**Medie comuni a bassa percentuale Rdc**
% famiglie con Rdc	2,6%	1,2%
% abitanti 0-17 anni	14,4%	16,4%
% abitanti 18-29 anni	10,5%	11,0%
% abitanti 30-39 anni	9,6%	10,4%
% abitanti 40-49 anni	14,8%	15,8%
% abitanti 50-59 anni	16,8%	16,9%
% abitanti 60-69 anni	14,2%	12,4%
% abitanti over 70 anni	19,7%	17,1%
% famiglie unipersonali	41,6%	32,6%
% famiglie 2 componenti	28,8%	30,4%
% famiglie 3 componenti	15,6%	19,5%
% famiglie 4 componenti	9,8%	12,9%
% famiglie 5 o più componenti	4,1%	4,4%
% famiglie con almeno due minori	8,6%	10,5%
% famiglie con almeno uno straniero	11,7%	10,6%

Tabella 1.5. Confronto su variabili socio-economiche tra comuni con alta percentuale di famiglie con Rdc e comuni con bassa percentuale

	Medie comuni ad alta percentuale Rdc	**Medie comuni a bassa percentuale Rdc**
contribuenti Irpef/abitanti	76,7%	76,8%
reddito Irpef medio	20.526 €	23.166 €
% contribuenti con reddito<10.000€	21,6%	18%
% contribuenti con reddito>75.000€	1,5%	2,5%
disuguaglianza interna[10]	1,8	3,7
% famiglie in affitto	17,9%	13,8%
Canone medio di affitto	267 €	325 €
Indice di fragilità	55,5	33,0
distanza da Bologna (in Km)	44,9	25,1

[10] rapporto tra ricchezza detenuta da contribuenti con redditi>75000€ e contribuenti con redditi<10000€

2. I contributi comunali di integrazione al reddito erogati dal Servizio Sociale Territoriale

Accanto alle misure di sostegno al reddito di carattere nazionale i territori possono attivare contributi per l'integrazione al reddito di persone e nuclei familiari che versano in condizioni socio-economiche tali da non consentire un livello minimo di sussistenza o da non soddisfare bisogni fondamentali di vita. L'erogazione di tali contributi è disciplinata attraverso regolamenti comunali o sovracomunali a seconda della diversa strutturazione territoriale dei servizi sociali.

Per ottenere i contributi, i cittadini devono rivolgersi al servizio sociale territoriale di riferimento presentando la propria situazione socioeconomica. È compito dell'assistente sociale effettuare una valutazione di merito legata all'appropriatezza dell'intervento. Gli interventi di sostegno da attivare dovranno rientrare in un progetto assistenziale personalizzato, elaborato dall'assistente sociale responsabile del caso. I contributi economici possono essere continuativi, straordinari o urgenti. Possono essere erogati mediante una corresponsione di una cifra di denaro o di titoli (buoni spesa, ecc.) da utilizzarsi in conformità con il progetto assistenziale personalizzato.

Il tema dei contributi economici di integrazione al reddito come parte integrante delle misure attuate dagli enti locali per contrastare la povertà dei cittadini è di fondamentale importanza considerando il fatto che, essendo tale misura disciplinata a livello locale, si può agire in maniera disomogenea non garantendo di fatto la medesima copertura del bisogno in territori diversi. Sulla base di questa considerazione e con l'obiettivo, in prospettiva, di ridurre le disuguaglianze territoriali e promuovere l'omogeneità della presa in carico, la Città Metropolitana di Bologna ha avviato a partire dal 2018, grazie alla collaborazione degli Uffici di Piano, un monitoraggio permanente dei contributi economici erogati dai Servizi Sociali dei territori che, analizzati in serie storica, permettono di avere un quadro nel corso del tempo. A partire dall'analisi e il confronto di tali dati sono state organizzate, inoltre, iniziative specifiche nei diversi distretti sociosanitari, nonché un focus-group metropolitano[11] con gli assistenti sociali dei territori. I dati a livello distrettuale e gli esiti del focus-group sono illustrati in questo capitolo[12].

2.1 I dati sui Contributi economici di integrazione al reddito nei distretti dell'area metropolitana

2.1.1 Confronti tra le diverse annualità

Nella tabella di seguito (tabella 2.1) si presentano i beneficiari di contributi di integrazione al reddito erogati dai servizi sociali territoriali dell'area metropolitana di Bologna dal 2017 al 2020 suddivisi per distretto.

Tra il 2018 e il 2019, il numero dei nuclei beneficiari di contributi economici diminuisce in cinque distretti su sette[13]. Tale diminuzione può essere dovuta allo sviluppo e all'evoluzione di misure nazionali e regionali di

[11] Il Focus-group è avvenuto nel corso del workshop "I dati sulle misure di contrasto alla povertà a livello metropolitano. Contributi comunali, buoni spesa, Reddito di cittadinanza: un'analisi comparata tra distretti" organizzato dalla Città Metropolitana il 30 novembre 2021

12 È stata inoltre elaborata una tabella contenente tutti i dati e le elaborazioni con dettaglio comunale; tale tabella è stata utilizzata durante il focus-group di approfondimento ed è esclusivamente ad uso interno dei distretti.

[13] L'aumento relativo al Distretto Città di Bologna è imputabile alla tematica abitativa e alla quota regionale fondo povertà che è stata destinata interamente a contributi per il mantenimento dell'alloggio.

sostegno al reddito (Res, Rei, RDC) che possono aver "assorbito" una parte di nuclei richiedenti contributi economici.
Tra il 2019 e il 2020, invece, si nota un aumento di nuclei beneficiari di contributi in quasi tutti i territori fatta eccezione di Pianura Est e Pianura Ovest. Tale aumento, pari al 18,5% a livello metropolitano, molto probabilmente è imputabile alla crisi connessa alla diffusione della pandemia da Covid-19, iniziata a marzo 2020.
Le variazioni percentuali relative alle annualità sopra descritte sono molto eterogenee tra i distretti.

Tabella 2.1. Nuclei beneficiari di contributi comunali per distretto e variazioni % annuali - anno 2017, 2018, 2019 e 2020

	2017	**2018**	**2019**	**2020**	**Var % 2018-2019**	**Var % 2019-2020**	**Var % 2018 – 2020**
Appennino Bolognese	191	291	314	334	7,9%	6,4%	14,8%
Bologna	1.657	1.619	2.126	2.276	31,3%	7,1%	40,6%
Imola	545	524	405	552	-22,7%	36,3%	5,3%
Pianura Est	841	713	533	521	-25,2%	-2,3%	-26,9%
Pianura Ovest	n.d.	429	393	349	-8,4%	-11,2%	-18,6%
Reno Lavino Samoggia	547	508	419	532	-17,5%	27,0%	4,7%
Savena Idice	n.d.	531	274	727	-48,4%	165,3%	36,9%
Area Metropolitana di Bologna	**n.d.**	**4.615**	**4.464**	**5.291**	**-3,3%**	**18,5%**	**14,6%**

In analogia con l'andamento del numero dei beneficiari, la Tabella 2.2 evidenzia che anche le risorse comunali erogate per contributi economici subiscono per quasi tutti i distretti una diminuzione tra il 2018 e il 2019[14] e un aumento tra il 2019 e il 2020. Il calo osservato tra il 2018 e il 2019 va di pari passo con la crescita delle risorse nazionali relative alle politiche di contrasto alla povertà. L'aumento tra il 2019 e il 2020, come anche riportato precedentemente, è collegato allo scoppio della crisi pandemica da Covid-19 che ha avuto come conseguenza un aumento dei nuclei in condizione di povertà.

[14] Il distretto Reno Lavino e Samoggia nella rilevazione dei contributi economici per l'anno 2018 ha considerato alcune tipologie di contributi non strettamente correlate al bisogno socio-economico (es: contributi relativi ai progetti di affido e famiglie accoglienti). Nella rilevazione 2019 e 2020 sono stati invece considerati esclusivamente i contributi per il sostegno al reddito familiare.

Tabella 2.2. Risorse erogate per contributi comunali e variazioni % annuali per distretto - anno 2017, 2018, 2019 e 2020

	2017	2018	2019	2020	Var % 2018-2019	Var % 2019-2020	Var % 2018 – 2020
Appennino Bolognese	109.453 €	163.094€	166.303€	169.193€	2,0%	1,7%	3,74%
Bologna	1.166.643 €	1.249.492€	2.100.793€	1.814.099€	68,1%	-13,6%	45,19%
Imola	461.632€	444.515€	353.875€	429.598€	-20,4%	21,4%	-3,36%
Pianura Est	543.772€	487.756€	436.492€	428.381€	-10,5%	-1,9%	-12,17%
Pianura Ovest	n.d.	378.831€	334.294€	306.871€	-11,8%	-8,2%	-19,00%
Reno Lavino Samoggia	n.d.	660.050€	277.806€	380.619€	-57,9%	37,0%	-42,33%
Savena Idice	n.d.	643.228€	476.705€	833.342€	-25,9%	74,8%	29,56%
Area Metropolitana di Bologna	**n.d.**	**4.026.967 €**	**4.146.269€**	**4.362.103 €**	**3,0%**	**5,2%**	**8,3%**

È utile sottolineare, tuttavia, che l'aumento delle risorse erogate tra il 2019 e il 2020 è in percentuale più contenuto rispetto all'aumento dei nuclei beneficiari di contributi dello stesso periodo. Di conseguenza, si può affermare che, a fronte di una scelta di aumentare la platea dei beneficiari dei contributi, sono state erogate, in media, meno risorse.

Tale affermazione ha un riscontro anche nella tabella 2.3, la quale riporta l'importo medio di ciascun contributo erogato dal Servizio Sociale Territoriale ai nuclei beneficiari nel triennio 2018 - 2020. Come si può notare, dal 2019 al 2020 il valore dell'importo medio cala per quasi tutti i distretti come conseguenza di un aumento dei nuclei beneficiari e di un aumento, ma più contenuto, delle risorse erogate.

I distretti di Pianura Est e Pianura Ovest agiscono in controtendenza rispetto agli altri distretti perché, tra il 2019 e il 2020, diminuiscono sia il numero di beneficiari e, in maniera più contenuta, le risorse utilizzate.

Si può notare, inoltre (tabella 2.3), che nel corso degli anni il valore dell'importo medio tende ad omogeneizzarsi tra distretti tranne per il distretto dell'Appennino Bolognese (che presenta in tutte le annualità un importo molto più basso rispetto alla media) e per il distretto di Savena-Idice (che, al contrario, presenta un importo molto più alto rispetto alla media).

Tabella 2.3. Importo medio per contributi comunali per distretto e variazioni annuali – anno 2018, 2019 e 2020

	Importo medio 2018	Importo medio 2019	Importo medio 2020	Var '18-'19	Var '19-'20	Var '18 – '20
Appennino Bolognese	560,46 €	529,63 €	506,57 €	-30,83 €	-23,06 €	-53,89 €
Bologna	771,77 €	988,14 €	797,06 €	216,38 €	-191,09 €	25,29 €
Imola	848,31 €	873,77 €	778,26 €	25,45 €	-95,51 €	-70,06 €
Pianura Est	684,09 €	818,93 €	822,23 €	134,84 €	3,29 €	138,14 €
Pianura Ovest	883,06 €	850,62 €	879,29 €	-32,43 €	28,66€	-3,77 €
Reno Lavino Samoggia	1.299,31 €	663,02 €	715,45 €	-636,29 €	52,43 €	-583,86 €
Savena Idice	1.211,35 €	1.739,80 €	1.146,28 €	528,45 €	-593,52 €	-65,078 €
Area Metropolitana di Bologna	**872,58 €**	**928,82 €**	**824,44 €**	**56,24 €**	**-104,39 €**	**-48,14 €**

2.1.2 Anno 2020: elaborazioni per fasce di ISEE

Nelle seguenti tabelle vengono riportati i dati relativi alla distribuzione percentuale dei nuclei beneficiari di contributi e alle risorse erogate per fascia di ISEE nell'anno 2020.

Nella tabella 2.4 e nel Grafico 2.1 si nota che a livello metropolitano poco meno della metà dei nuclei beneficiari di contributi (il 47,2%) ha un ISEE al di sotto dei 3.000 euro. A livello territoriale, questa fascia di ISEE ha la percentuale più alta in cinque distretti su sette. Nei distretti di Pianura Ovest e Reno Lavino Samoggia sono più numerosi i nuclei beneficiari con ISEE tra 3.000 euro e 6.000 euro.

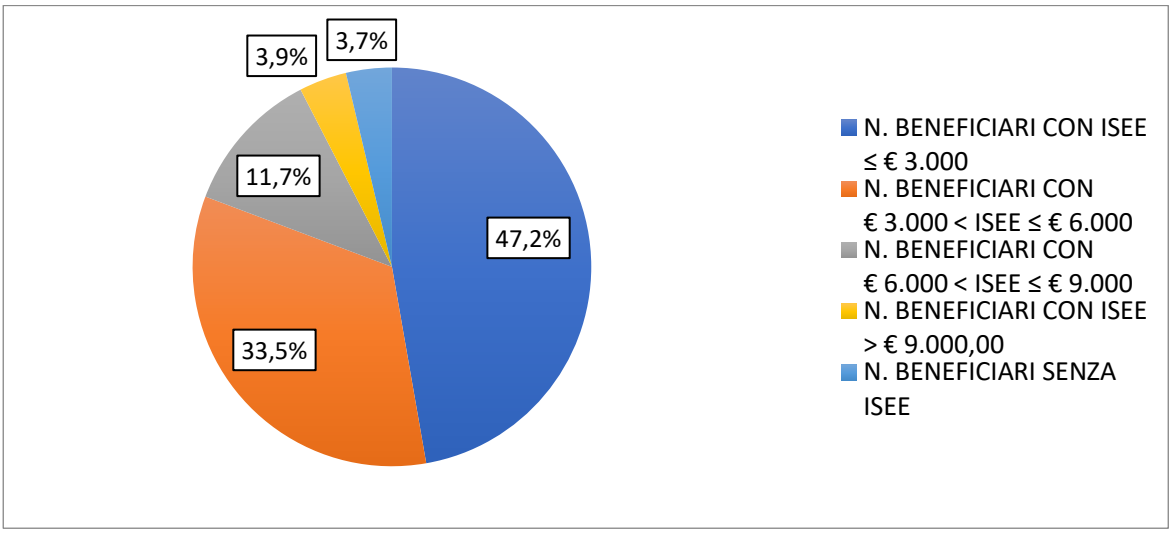
È importante sottolineare anche che i nuclei beneficiari con ISEE al di sopra dei 9.000 euro e i nuclei beneficiari che non hanno presentato l'ISEE, ad accezione di Bologna, rappresentano una componente non di scarsa rilevanza seppur con differenze tra distretti e anche tra i comuni dello stesso distretto. La somma delle due categorie nei territori di Pianura Est e Pianura Ovest, ad esempio, rappresenta circa il 20% dei nuclei beneficiari.

Il dato relativo ai nuclei beneficiari senza ISEE può essere spiegato dal fatto che, essendo il 2020 un anno particolare a causa dell'emergenza pandemica da Covid-19, si siano dovuti erogare contributi in maniera emergenziale e del tutto eccezionale e creare progettualità a nuclei che, al momento del bisogno, non possedevano l'ISEE.

Tabella 2.4. Percentuale beneficiari di contributi economici per distretto e fascia di ISEE - Anno 2020

	Beneficiari con ISEE ≤ € 3.000	Beneficiari con € 3.000 < ISEE ≤ € 6.000	Beneficiari con € 6.000 < ISEE ≤ € 9.000	Beneficiari con ISEE > € 9.000	Beneficiari senza ISEE
Appennino Bolognese	53,3%	24,0%	9,6%	5,1%	8,1%
Bologna	56,9%	36,0%	7,1%	0,0%	0,0%
Imola	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Pianura Est	31,9%	28,4%	20,5%	8,1%	11,1%
Pianura Ovest	30,1%	36,1%	14,3%	9,7%	9,7%
Reno Lavino Samoggia	33,3%	34,4%	17,3%	7,0%	8,1%
Savena Idice	43,7%	31,6%	15,4%	7,3%	1,9%
Area Metropolitana di Bologna	**47,2%**	**33,5%**	**11,7%**	**3,9%**	**3,7%**

Grafico 2.1. Percentuale beneficiari di contributi economici per fascia di ISEE dell'Area metropolitana di Bologna - Anno 2020



La Tabella 2.5 mostra la distribuzione percentuale delle risorse erogate dai comuni per fascia di ISEE dei beneficiari nell'anno 2020. A differenza dei dati contenuti nella tabella 2.4, si nota che in tutti i distretti la maggior parte delle risorse sono utilizzate per erogare contributi economici a nuclei con ISEE inferiore a 3.000 euro (dal 33,9% del distretto Pianura Est al 56,9% del distretto di Bologna).

Anche in questo caso è utile sottolineare il valore percentuale non irrilevante in alcuni distretti delle risorse erogate a nuclei senza ISEE.

Tabella 2.5. Percentuale risorse comunali erogate attraverso contributi economici per distretto e fascia di ISEE – anno 2020

	Importo erogato da SST a nuclei beneficiari con ISEE ≤ € 3.000	Importo erogato da SST a nuclei beneficiari con € 3.000 < ISEE ≤ € 6.000	Importo erogato da SST a nuclei beneficiari con € 6.000 < ISEE ≤ € 9.000	Importo erogato da SST a nuclei beneficiari con ISEE > € 9.000	Importo erogato da SST a nuclei beneficiati senza ISEE
Appennino Bolognese	55,2%	21,8%	12,5%	2,3%	8,3%
Bologna	56,9%	36,0%	7,1%	0,0%	0,0%
Imola	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Pianura Est	33,9%	32,5%	19,6%	5,2%	8,8%
Pianura Ovest	37,3%	33,1%	12,1%	8,0%	9,4%
Reno Lavino Samoggia	40,7%	30,7%	15,6%	5,1%	7,9%
Savena Idice	52,5%	30,9%	11,2%	4,8%	0,6%
Area Metropolitana di Bologna	**50,3%**	**33,2%**	**10,8%**	**2,8%**	**2,9%**

La tabella successiva riporta il dato relativo all'importo medio erogato ai nuclei beneficiari di contributi per diverse fasce di ISEE. Si nota che tendenzialmente l'importo cala all'aumentare del valore dell'ISEE e che, a livello metropolitano, il valore più alto per importo medio è nella fascia di ISEE al di sotto dei 3.000 euro; tuttavia, tale calo non è così netto quanto ci si potrebbe aspettare. Alcuni distretti, inoltre, come ad esempio l'Appennino Bolognese e Pianura Est, riportano valori di importi medi più alti per fasce di ISEE intermedie.

Tabella 2.6. Importo medio erogato a nuclei beneficiari per distretto e fascia di ISEE, anno 2020

	Importo medio erogato da SST a nuclei beneficiari con ISEE ≤ € 3.000	Importo medio erogato da SST a nuclei beneficiari con € 3.000 < ISEE ≤ € 6.000	Importo medio erogato da SST a nuclei beneficiari con € 6.000 < ISEE ≤ € 9.000	Importo medio erogato da SST a nuclei beneficiari con ISEE > € 9.000	Importo medio erogato da SST a nuclei beneficiari senza ISEE
Appennino Bolognese	525 €	460 €	660 €	225 €	521 €
Bologna	797 €	797 €	796 €	0 €	0 €
Imola	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Pianura Est	875 €	940 €	784 €	531 €	651 €
Pianura Ovest	1.091 €	805 €	746 €	722 €	852 €
Reno Lavino Samoggia	875 €	639 €	646 €	520 €	700 €
Savena Idice	1.377 €	1.119 €	832 €	756 €	350 €
Area Metropolitana di Bologna	**883 €**	**823 €**	**764 €**	**601 €**	**658 €**

2.1.3 Anno 2020: confronti tra distretti

I seguenti grafici sono stati predisposti per poter elaborare confronti territoriali di sintesi. I dati sotto raffigurati, pertanto, possono essere considerati degli indicatori distrettuali che consentono una

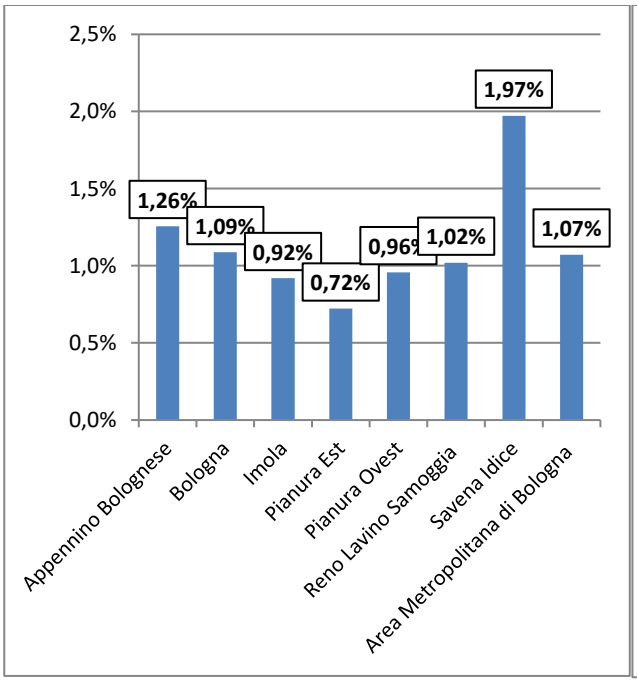
comparazione territoriale dell'erogazione dei contributi economici da parte degli enti locali all'interno dell'area metropolitana di Bologna.

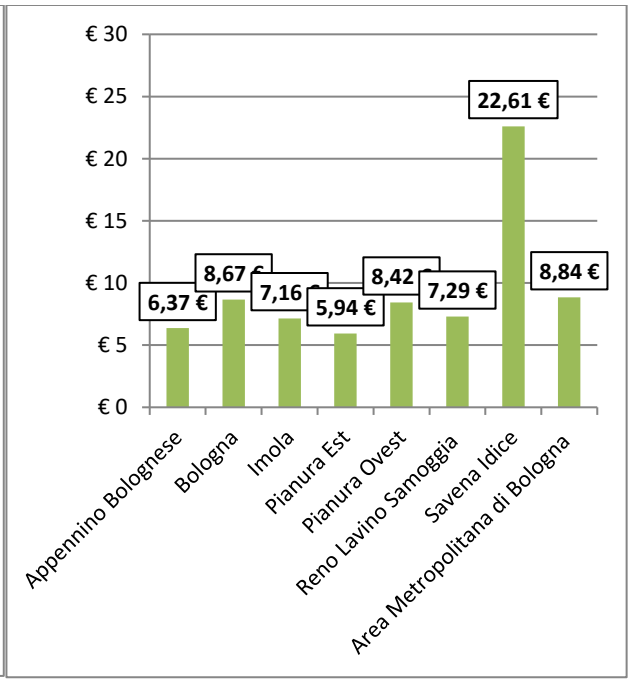
Il grafico 2.2 rappresenta la percentuale dei nuclei beneficiari di contributi comunali sui nuclei residenti. Il valore è stato calcolato dividendo il numero dei nuclei beneficiari di contributi del 2020 per il numero dei nuclei residenti relativo allo stesso anno di ogni singolo territorio. A livello metropolitano l'1,07% dei nuclei residenti è stato beneficiario nel 2020 di contributi economici di integrazione al reddito erogati dal Servizio Sociale Territoriale.

Il grafico 2.3 rappresenta, invece, l'importo pro-capite per nucleo residente, ottenuto dividendo la spesa erogata per contributi nel 2020 per il numero dei nuclei residenti relativo allo stesso anno di ogni distretto. Il valore calcolato può essere visto come un investimento nei bilanci da parte dei comuni sull'erogazione di contributi economici di integrazione al reddito a famiglie in condizioni di povertà.

Dal confronto tra i due grafici emerge che i distretti di Bologna, Imola, Pianura Ovest e Reno Lavino Samoggia risultano essere abbastanza in linea con la media metropolitana, con i soli valori di Imola leggermente più bassi. Il distretto di Pianura Est, invece, eroga, in media, contributi a meno nuclei e spende, in media, meno risorse rispetto all'area metropolitana. Il distretto di Savena-Idice, al contrario, eroga contributi ad un maggior numero di nuclei rispetto all'area metropolitana spendendo, in media, più risorse. Il distretto dell'Appennino Bolognese, infine, eroga contributi mediamente a più nuclei rispetto all'area metropolitana spendendo, tuttavia, mediamente, meno risorse come si può vedere anche nelle tabelle 2.3 e 2.6 relative agli importi medi.

Grafico 2.2. (a sinistra) Percentuale beneficiari di contributi su nuclei residenti per distretto, anno 2020
Grafico 2.3. (a destra) Importo medio per nuclei residenti per distretto, anno 2020





2.2 Una lettura qualitativa dei dati sui contributi comunali

Dai dati presentati nel report emergono alcune diversità nell'erogazione di contributi economici tra i vari distretti.
In occasione del workshop "I dati sulle misure di contrasto alla povertà a livello metropolitano. Contributi comunali, buoni spesa, Reddito di cittadinanza: un'analisi comparata tra distretti", realizzato dalla Città Metropolitana di Bologna il 30.11.2021, è stato possibile approfondire questo aspetto, provando a dare una lettura di tipo qualitativo ai dati presentati in plenaria.
La sessione pomeridiana del workshop ha visto infatti i partecipanti, suddivisi in gruppi, confrontarsi su alcune tematiche, tra cui quella dei contributi economici.
Questa disomogeneità nell'erogazione delle risorse per contributi, anche tra comuni di un medesimo distretto, dipende da diversi fattori.
Un altro tema sicuramente molto rilevante è quello della discrezionalità della valutazione professionale. Se da una parte si è chiamati ad utilizzare la massima chiarezza nello stabilire ed applicare determinati criteri, dall'altra non si può rinunciare alla valutazione professionale che deve essere in grado di assecondare la lettura dei bisogni e gli obiettivi del singolo progetto. Molti territori rappresentano una situazione in cui la discrezionalità degli operatori viene agita all'interno di contesti in cui sempre di più si cerca il confronto tra professionisti, provando ad esempio a costruire degli strumenti che siano trasversali a tutte le aree, oppure confrontandosi sulle valutazioni in equipe; la discrezionalità c'è ma viene anche condivisa e supervisionata.
Il contributo economico è uno strumento che spesso funge da aggancio per creare un processo di relazione con la persona; alla luce di questi diversi fattori risulta evidente come le situazioni specifiche dei singoli utenti e i diversi tipi di interventi attivati possano determinare variazioni della spesa comunale.
Tra le determinanti di questa disomogeneità vi è inoltre il diverso approccio alle soglie ISEE adottato dai territori. In alcuni di essi al di sotto di una determinata soglia ISEE l'erogazione dei contributi non viene discussa ma unicamente portata in equipe; al di sopra di una determinata soglia, invece, sono istituiti meccanismi di controllo dell'erogazione che limitano in modo più o meno significativo la discrezionalità degli operatori. In un territorio esiste una vera e propria "commissione" che ha l'obiettivo di autorizzare i contributi al di sopra di una determinata soglia ISEE.
Gli operatori condividono che l'ISEE sia un buono strumento di valutazione della situazione economica delle persone, anche se non sempre esaustivo ed aggiornato.
Un altro aspetto riguarda il ruolo del Terzo settore. La rete dei servizi del Terzo settore, comprese le parrocchie o le Caritas, costituisce una risorsa importante che però non è territorialmente omogenea. In quei comuni nei quali la presenza dell'associazionismo è molto forte e le opportunità di cui può beneficiare la persona in difficoltà sono più significative, il ruolo del contributo comunale sarà verosimilmente integrativo. In quei territori in cui il Terzo settore risulta essere meno strutturato, è probabile che i contributi comunali abbiano invece un ruolo più significativo.
Dunque, la specificità, la dimensione e le risorse dei territori fanno sì che il contributo economico sia l'unica risorsa attivabile per una serie di interventi o, viceversa, strumento residuale nei casi in cui le risorse attivabili siano molte di più.
Il workshop è stato un momento di restituzione dei dati relativi ai contributi economici e un'occasione di approfondimento e confronto tra i vari distretti, che ha avuto come esito anche quello di far emergere possibili piste di lavoro future.
In alcuni territori vi sono tentativi di costruire degli strumenti trasversali fra tutte le aree, attraverso un confronto rispetto alle metodologie di analisi del bisogno socio-economico, con l'idea di condurre in maniera omogenea la valutazione ma un ulteriore passo in avanti ritenuto importante sarebbe quello di provare a discutere di questa tematica, attraverso un confronto fra regolamenti in ambito metropolitano.
Alla fine del confronto i partecipanti sono arrivati ad una riflessione in merito alla necessità non tanto di regolamenti unici e uguali, ma di avere piuttosto delle linee condivise, frutto di un lavoro comune, per cui il regolamento diventi una riaffermazione della centralità del ruolo del SST quale professionalità che ha la capacità di fare una valutazione sull'utilizzo del contributo e che, al contempo, aiuti a non rendere la complessità "ingovernabile".

3. Altre misure di sostegno al reddito erogate con fonti di finanziamento statali

Accanto alle misure nazionali e locali, nel corso degli anni si sono consolidate una serie di altre misure di sostegno al reddito erogate attraverso fonti di finanziamento statali come i bonus utenze, gli assegni di maternità e gli assegni per il nucleo familiare (tutti e tre ad accesso comunale) e le borse di studio per ragazzi in condizioni economiche disagiate.

Come per le misure analizzate precedentemente, la Città Metropolitana di Bologna ha raccolto ed elaborato i dati relativi ai bonus e agli assegni che sono stati inviati dai distretti attraverso la collaborazione con gli Uffici Di Piano. Rispetto ai dati relativi alle borse di studio sono stati elaborati i dati in possesso della Città Metropolitana che, in questo caso, eroga direttamente il contributo a chi ne fa richiesta.

3.1 Bonus utenze

I bonus utenze sono finanziati attraverso le risorse presenti sul conto per la compensazione delle agevolazioni tariffarie ai clienti in stato di disagio costituito presso la Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (CSEA)[15]. Di seguito si presentano le caratteristiche dei tre bonus:

- Bonus elettrico: scontato direttamente sulla bolletta elettrica, è definito annualmente e varia a seconda del numero dei componenti della famiglia anagrafica. Per l'anno 2020 l'importo è di 125 € per le famiglie con 1 o 2 componenti, 148€ per le famiglie con 3 o 4 componenti, 173 € per le famiglie con oltre 4 componenti;
- Bonus gas: l'importo è differenziato rispetto alla categoria d'uso associata alla fornitura di gas, alla zona climatica di appartenenza del punto di fornitura e al numero dei componenti della famiglia anagrafica;
- Bonus idrico: prevede una riduzione del pagamento di un quantitativo minimo di acqua a persona per anni; tale quantitativo è stato fissato in 50 litri al giorno per persona, corrispondenti al soddisfacimento dei bisogni essenziali. Le modalità di contribuzione sono le medesime del bonus gas: per gli utenti diretti l'erogazione avviene attraverso la bolletta mentre, per i gestori indiretti, il gestore provvederà ad erogare il bonus in un'unica soluzione.

Per usufruire delle suddette agevolazioni, nell'area metropolitana di Bologna, bisogna fare richiesta presso gli sportelli sociali ed avere un ISEE non superiore a 8.265€ (oppure non superiore a 20.000 € per famiglie con almeno quattro figli a carico); la durata di tali bonus è di dodici mesi dal momento della presentazione della domanda.[16]

La tabella 3.1 presenta il totale dei bonus utenze erogati nei distretti della Città Metropolitana di Bologna dal 2017 al 2020. A livello metropolitano si nota un aumento dei bonus utenze con una percentuale in crescita nel corso degli anni. Si passa infatti da un aumento del 9,6% dal 2017 al 2018 ad un aumento del 18,1% dal 2019 al 2020.

[15] La normativa di riferimento è la seguente: Legge 23 dicembre 2005, numero 375 articolo 1 e attuata dal decreto Interministeriale del 28 dicembre 2007; Decreto-legge 29 novembre 2008 numero 185, convertito con la legge 28 gennaio 2009, numero 2; Legge 28 dicembre 2015, numero 221. Il Bonus idrico è diventato una misura nazionale di contrasto alla povertà dal 1° luglio 2018. Precedentemente tale agevolazione, laddove presente, era gestita a livello territoriale.

[16] La normativa per ottenere i bonus utenze è completamente cambiata a partire dal 1° gennaio 2021. Da tale data, in presenza dei requisiti richiesti, gli aventi diritto possono ottenere i bonus senza la necessità di presentare la domanda al proprio comune di residenza. La nuova normativa prevede la verifica dei requisiti sulla base dell'ISEE e il riconoscimento automatico in bolletta

Tabella 3.1. Bonus utenze erogati per distretto della Città Metropolitana. Anni 2017-2020

	2017	2018	2019	2020	Var % '17 - '18	Var % '18 - '19	Var % '19 - '20
Appennino Bolognese	1.545	1.683	1.874	2.088	8,9%	11,3%	11%
Bologna	5.704	5.450	7.810	11.873	-4,5%	43,3%	52%
Imola	2.338	3.459	3.807	3.959	47,9%	10,1%	4%
Pianura Est	3.305	3.368	3.918	3.360	1,9%	16,3%	-14%
Pianura Ovest	1.992	2.080	2.412	2.172	4,4%	16,0%	-10%
Reno, Lavino, Samoggia	2.424	2.788	2.225	2.929	15,0%	-20,2%	32%
Savena Idice	2.054	2.385	2.583	2.709	16,1%	8,3%	5%
Area metropolitana	**19.362**	**21.213**	**24.629**	**29.090**	**9,6%**	**16,1%**	**18,1%**

3.2 Assegno di maternità e assegno nucleo familiare dei comuni

L'assegno di maternità ad accesso comunale è destinato alle madri che non beneficiano di alcuna indennità di maternità (madri non lavoratrici) oppure a coloro che percepiscono un'indennità inferiore all'importo del contributo stesso. La richiesta viene presentata presso gli sportelli sociali dei Comuni ed erogata da INPS con risorse statali. Per usufruire dell'assegno l'ISEE non deve superare la soglia di 17.416,66€[17]. Il contributo, pari a 1.740,60 €, viene erogato in un'unica soluzione.

A livello metropolitano, gli assegni di maternità presentano una diminuzione (-7,5%) tra il 2017 e il 2018, un leggero aumento (2%) nell'anno successivo e di nuovo una leggera diminuzione (-1,9%) tra il 2019 e il 2020. Il dato è disomogeneo tra i distretti.

Tabella 3.2. Assegni di maternità erogati per distretto della Città Metropolitana. Anni 2017- 2020

	2017	2018	2019	2020	Var % '17 – '18	Var % '18 – '19	Var % '19 – '20
Appennino Bolognese	99	99	86	90	0,0%	-13,1%	4,7%
Bologna	550	443	475	515	-19,5%	7,2%	8,4%
Imola	122	133	147	118	9,0%	10,5%	-19,7%
Pianura Est	242	235	209	233	-2,9%	-11,1%	11,5%
Pianura Ovest	130	131	134	129	0,8%	2,3%	-3,7%
Reno, Lavino, Samoggia	169	169	169*	128	0,0%	n.d.	n.d.
Savena Idice	75	73	89	71	-2,7%	21,9%	-20,2%
Area Metropolitana	**1.387**	**1.283**	**1.309**	**1.284**	**-7,5%**	**2,0%**	**-1,9%**

**Non avendo a disposizione il dato relativo al 2019 è stato inserito quello relativo all'anno precedente*

L'assegno nucleo familiare ad accesso comunale è destinato a nuclei numerosi composti da almeno un genitore e tre figli minori a carico. L'ISEE non deve superare la soglia di 8.778,99 €[18]; la richiesta viene

[17] Il dato è riferito all'anno 2020. Per l'anno 2021 la soglia di accesso ISEE è rimasta invariata.
[18] Il dato è riferito all'anno 2019. Per l'anno 2021 la soglia di accesso ISEE è rimasta invariata.

presentata presso gli sportelli sociali dei Comuni ed erogata da INPS con risorse proprie. Il contributo è pari a 145,14 € e viene erogato su base mensile per tredici mensilità.

Come si evince dalla tabella 3.3, gli assegni nucleo familiare aumentano tra il 2017 e il 2018 e tra il 2018 e il 2019 e si stabilizzano tra il 2019 e il 2020 a livello metropolitano[19]. C'è una forte disomogeneità dell'andamento degli assegni tra i distretti e, nel corso degli anni, nel medesimo distretto.

Tabella 3.3. Assegni nucleo familiare erogati per distretto della Città Metropolitana. Anni 2017- 2020

	2017	2018	2019	2020	Var % '17 - '18	Var % '18 - '19	Var % '19 - '20
Appennino Bolognese	190	199	216	211	4,7%	8,5%	-2,3%
Bologna	636	783	752	752**	23,1%	-4,0%	n.d.
Imola	240	325	334	333	35,4%	2,8%	-0,3%
Pianura Est	527	553	579	535	4,9%	4,7%	-7,6%
Pianura Ovest	335	257	366	349	-23,3%	42,4%	-4,6%
Reno, Lavino e Samoggia	279	275	275*	320	-1,4%	n.d.	16,4%
San Lazzaro di Savena	222	236	190	192	6,3%	-19,5%	1,1%
Area Metropolitana	**2.429**	**2.628**	**2.712**	**2.692**	**8,19%**	**3,20%**	**-0,7%**

**Non avendo a disposizione il dato relativo al 2019 è stato inserito quello relativo all'anno precedente*

***Non avendo a disposizione il dato relativo al 2020 è stato inserito quello relativo all'anno precedente*

3.3 Borse di studio

La legge regionale n.26/01 "Diritto allo studio ed all'apprendimento per tutta la vita. Abrogazione della L.R. 25Maggio 1999, n.10" stabilisce, all'art.4, che "Al fine di rendere effettivo il diritto allo studio e all'istruzione (.....) la Regione interviene attraverso l'attribuzione di borse di studio agli alunni meritevoli e/o a rischio di abbandono del percorso formativo, in disagiate condizioni economiche e residenti sul territorio regionale". Stabilisce, inoltre, che la Giunta regionale, a garanzia di uniformità di trattamento nella concessione dei benefici di legge agli aventi diritto, determina le modalità attraverso le quali le Province e la Città metropolitana di Bologna, di intesa con i Comuni, provvedono all'assegnazione delle borse di studio, anche avvalendosi della collaborazione delle scuole.
Pertanto, nell'ambito di queste indicazioni fornite dalla Regione Emilia Romagna, la Città metropolitana di Bologna ha erogato, anche per l'anno scolastico 2019-2020, borse di studio agli studenti residenti nell'area metropolitana.

Le borse di studio sono destinate a studenti di età non superiore ai 24 anni[20], residenti nel territorio della Città metropolitana di Bologna che frequentano:

a) le prime due classi delle scuole secondarie di 2° grado del sistema nazionale d'istruzione, il secondo e il terzo anno dell'IeFP o le tre annualità dei progetti personalizzati dell'IeFP di cui al comma 2, art.11 della L.R. n.5/2011 presso un organismo di formazione professionale accreditato per l'obbligo di istruzione che opera nel Sistema regionale IeFP
b) l'ultimo triennio delle scuole secondarie di 2° grado del sistema nazionale d'istruzione, compresi gli studenti residenti in altre Regioni che erogano il beneficio secondo il criterio della scuola frequentata.

[19] Quest'ultimo dato può essere condizionato dal fatto che non avendo a disposizione il numero di assegni nucleo familiare del comune di Bologna relativi all'anno 2021 è stato inserito il dato relativo all'anno precedente.
[20] Nuovo requisito previsto nelle Delibere regionali n.209/2019 e n.1275/2019

Il limite d'età suddetto non si applica agli studenti e alle studentesse disabili certificati ai sensi della L.n.104/1992. Inoltre, al fine di garantire la piena fruizione del diritto allo studio, gli studenti immigrati privi di residenza si considerano residenti nel Comune in cui sono domiciliati.
È previsto un requisito legato alla condizione economica del nucleo familiare di appartenenza. Per avere diritto all'erogazione della borsa di studio l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE)[21]in corso di validità del richiedente dovrà rientrare nelle seguenti due fasce:

- Fascia 1: ISEE da euro 0 a euro 10.632,94;
- Fascia 2: ISEE da euro 10.632,95 a euro 15.748,78.

Come indicato nella delibera della Giunta Regionale n.1275/2019, verranno soddisfatte integralmente le domande ammissibili rientranti nella Fascia Isee 1 e si valuterà l'opportunità di ampliare la platea dei destinatari introducendo una seconda fascia di potenziali beneficiari.
Nell'Area Metropolitana Bolognese sono state presentate complessivamente 3.441 domande di borse di studio, di cui erogate 3.407, pari al 99% delle domande presentate. La percentuale di accettazione delle domande dei singoli Distretti non si discosta in maniera rilevante da quella metropolitana. Nei distretti di Reno Lavino Samoggia e Savena Idice sono state accolte tutte le domande presentate.

Tabella 3.4. Totale domande per Borse di studio, per esito e per distretto

	Borse di studio erogate	**Borse di studio rifiutate**	**Totale domande**	**% Borse di studio erogate**
Appennino Bolognese	247	4	251	98,4%
Bologna	1.277	17	1.294	98,7%
Imola	562	7	569	98,8%
Pianura Est	510	3	513	99,4%
Pianura Ovest	291	3	294	99,0%
Reno Lavino Samoggia	324	0	324	100,0%
Savena Idice	196	0	196	100,0%
Area Metropolitana	**3.407**	**34**	**3.441**	**99,0%**

L'importo unitario delle borse di studio è determinato a consuntivo sulla base del numero effettivo delle domande, in esito alla validazione dei dati degli aventi diritto, sulla base delle risorse disponibili.
Per gli studenti di cui alla lettera a) sono previste maggiorazioni degli importi nei seguenti casi:

- l'aver conseguito nell'anno scolastico o formativo precedente la media dei voti pari o superiore al 7 dà diritto ad una borsa di studio di importo maggiorato del 25% rispetto a chi non ha conseguito tale media;
- gli studenti in situazione di disabilità certificata ai sensi della L.104/92, avranno diritto alla borsa di studio di importo maggiorato del 25%, a prescindere dal requisito di merito.

A livello metropolitano solamente il 28,5% è stato erogato con un importo maggiorato. Sono state invece 2.432 quelle erogate con importo base.

[21] L'ISEE è lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate. Salvo il caso di studente maggiorenne, l'ISEE richiesto è quello per le prestazioni agevolate rivolte ai minorenni (coincidente con l'ISEE ordinario qualora il nucleo familiare non si trovi nelle casistiche disciplinate dall'art. 7 del DPCM 159/13).

Tabella 3.5. Borse di studio per tipologia e per Distretto

	Importo base	Importo con maggiorazione	Non accertato	Totale	% borse di studio con maggiorazione sul totale
Appennino Bolognese	895	380	2	1.277	29,8%
Bologna	194	50	3	247	20,2%
Imola	414	148	0	562	26,3%
Pianura Est	352	158	0	510	31,0%
Pianura Ovest	209	82	0	291	28,2%
Reno Lavino Samoggia	235	89	0	324	27,5%
Savena Idice	133	63	0	196	32,1%
Area Metropolitana	**2.432**	**970**	**5**	**3.407**	**28,5%**

Delle 3.407 borse di studio complessive, 2.296 sono state erogate a studenti italiani, a fronte delle 1.111 erogate a studenti stranieri (pari al 32,6% del totale). Bologna, con il 39,8% di borse di studio erogate a studenti stranieri, è l'unico Distretto che presenta un dato superiore a quello metropolitano.

Tabella 3.6. Borse di studio per cittadinanza e per distretto

	Italiani	Stranieri	Totale	% stranieri sul totale
Bologna	769	508	1.277	39,8%
Appennino Bolognese	181	66	247	26,7%
Imola	406	156	562	27,8%
Pianura Est	372	138	510	27,1%
Pianura Ovest	210	81	291	27,8%
Reno, Lavino,Samoggia	222	102	324	31,5%
Savena Idice	136	60	196	30,6%
Area Metropolitana	**2.296**	**1.111**	**3.407**	**32,6%**

4. Misure urgenti di solidarietà alimentare

4.1 L'erogazione dei buoni spesa nell'area metropolitana bolognese

Il persistere delle difficoltà economiche legate all'emergenza Covid-19 ha reso necessario il rifinanziamento di misure di solidarietà alimentare da parte dello Stato che ha infatti disposto lo stanziamento di 400 milioni di euro, attraverso il Dl n.154 del 23.11.2020, finalizzato a consentire ai Comuni l'adozione di misure a sostegno dei nuclei maggiormente colpiti dalle conseguenze che l'emergenza Covid-19 ha determinato sulla situazione economica degli stessi. Per l'attuazione delle misure viene richiamata la disciplina contenuta nella precedente Ordinanza della Protezione Civile n. 658 del 29 marzo 2020.
A questo, ha fatto inoltre seguito un ulteriore Decreto Legge, il numero 73, emanato il 25.05.2021, che ha di nuovo finanziato le medesime misure previste dal Dl n.154/2020 precedentemente menzionato.
L'indagine che viene presentata fa seguito ad un precedente report, realizzato dall'Area Sviluppo Sociale della Città Metropolitana di Bologna in collaborazione con l'Università di Modena e Reggio Emilia e concluso nel luglio 2020, sugli esiti delle erogazioni relative all'Ordinanza della Protezione Civile n. 658 del 29 marzo 2020 aggiornati al 13.05.2020.[22]
Nei mesi successivi alla chiusura del precedente lavoro, è stato richiesto ai Distretti un aggiornamento rispetto all'erogazione totale delle risorse relative all'Ordinanza della Protezione Civile 658/2020. Oltre a questi, vengono qui presentati i dati relativi al Dl 154/2020, aggiornati al 31.05.2021, al fine di poter operare un confronto tra le due erogazioni.
L'analisi sarà integrata con alcuni elementi emersi dal focus group tematico, tenutosi nell'ambito del workshop "I dati sulle misure di contrasto alla povertà a livello metropolitano. Contributi comunali, buoni spesa, Reddito di cittadinanza: un'analisi comparata tra distretti" realizzato dalla Città Metropolitana di Bologna il 30.11.2021.
I dati contenuti nella Tabella 4.1 mostrano come, con il Dl 73 del 2021, ci sia stata una diminuzione delle risorse assegnate ai Comuni per l'attuazione delle misure di solidarietà alimentare.

Tabella 4.1. Risorse assegnate ai comuni per l'attuazione di misure urgenti di solidarietà alimentare (ORD.658/2020, DL 154/2020 e DL 73/2021)

	Ord 658/2020	**DL 154/2020**	**DL 73/2021**
Appennino Bolognese	297.066,38 €	297.066,38 €	232.449,00 €
Bologna	2.062.703,93 €	2.062.703,93 €	1.657.281,00 €
Imola	708.758,56 €	708.758,56 €	560.638,00 €
Pianura Est	857.974,14 €	857.974,14 €	679.363,00 €
Pianura Ovest	442.320,09 €	442.320,09 €	350.452,00 €
Reno Lavino Samoggia	596.531,99 €	596.531,99 €	472.422,00 €
Savena Idice	414.052,15 €	414.052,15 €	329.046,00 €
Città Metropolitana di Bologna	**5.379.407,24 €**	**5.379.407,24 €**	**4.281.651,00 €**

[22] Il report è disponibile a questo link:
https://www.cittametropolitana.bo.it/sanitasociale/Home/Archivio_notizie/Misure_urgenti_di_solidarieta_alimentare

4.2 L'indagine

4.2.1 Modalità attuative ed erogazione delle risorse

Le modalità attuative sono state diverse tra i vari Distretti. In quello dell'Appenino Bolognese, sono stati condivisi a livello distrettuale indirizzi sui requisiti e criteri di accesso, priorità di accesso, cause di esclusione, quantificazione del contributo ma, nella pratica, si è poi riscontrata una diversa quantificazione del contributo nei diversi comuni. Bologna non ha previsto alcun avviso pubblico, bensì l'accesso diretto tramite lo Sportello Sociale. Nel Distretto di Pianura Est è stato invece emanato un avviso pubblico unico con criteri di accesso condivisi a livello Distrettuale, al quale non hanno però aderito tutti i Comuni del Distretto. Nei Distretti di Reno Lavino Samoggia e Savena Idice sono state seguite linee distrettuali con criteri di accesso condivisi. Ad Imola e Pianura Ovest, invece, le modalità di attuazione non sono state condivise a livello distrettuale.

Anche rispetto al ruolo del Servizio Sociale territoriale emergono delle differenze tra i diversi Distretti, dovute al fatto che ogni Comune, in forma singola o associata, ha definito autonomamente criteri e modalità di erogazione e con essi il coinvolgimento del Servizio Sociale.
Nel Distretto di Imola ogni Comune ha definito autonomamente il ruolo da attribuire al SST.
Nell'Appennino Bolognese è stata fatta la scelta precisa di non coinvolgere il servizio sociale, in quanto la misura è stata equiparata ad un bonus da gestire a livello amministrativo sulla base di delibere di indirizzo. Anche i Distretti di Savena Idice e Reno Lavino Samoggia si sono orientati nella stessa maniera, optando per una gestione di tipo amministrativo.
A Bologna, invece, dalla seconda erogazione in avanti si è deciso di assegnare il buono spesa a seguito di una è tornata la valutazione del servizio sociale professionale. Nel workshop, Pianura Ovest ha riportato l'esperienza di una realtà territoriale molto piccola, in cui la carenza di organico, in questo caso amministrativo, ha reso quasi obbligato il coinvolgimento del servizio sociale. La carenza di organico riportata da Pianura Ovest caratterizza anche gli altri territori dell'area metropolitana bolognese, che hanno sottolineato una situazione generale di sofferenza dei servizi.

Per quanto riguarda le modalità di erogazione delle risorse stanziate con il DL 154/2020, tutti i Distretti hanno previsto l'utilizzo di buoni spesa, con una prevalenza nella scelta di quelli dematerializzati rispetto ai cartacei. In Appennino Bolognese sono stati i singoli Comuni a decidere le modalità di erogazione prevedendo, oltre ai buoni spesa, anche coupon, buoni pasto e spese.

Alcuni territori hanno deciso di prevedere l'erogazione al terzo settore di una parte delle risorse complessive. Il Distretto di Reno Lavino Samoggia ha fissato al 10% la quota massima di risorse che i Comuni potranno destinare a contributi ai soggetti no profit che si occupano di redistribuzione di generi alimentari e di prima necessità; stessa percentuale è stata fissata in quattro comuni dell'Appennino Bolognese. Erogazioni al terzo settore sono previste anche a Bologna, nei Comuni appartenenti all'Unione Reno Galliera e in altri sempre appartenenti al Distretto di Pianura Est.

4.2.2 Domande presentate

Nella Tabella 4.2 vengono riportati i dati relativi all'Ord. 658/2020. A livello metropolitano, la maggior parte delle domande presentate è stata accolta e, di queste, 4.158 provenivano da nuclei già in carico al Servizio Sociale Territoriale.

Tabella 4.2. Domande presentate, domande accolte e di cui già in carico ai Servizi - Ord. 658/2020

	Domande presentate	Domande accolte	Di cui nuclei già in carico ai SST
Appennino Bolognese	1.513	1.456	394
Bologna	15.150	14.197	1.835
Imola	2.275	1.535	311
Pianura Est	4.315	3.984	765
Pianura Ovest	2.376	1.793	475
Reno Lavino Samoggia	2.944	2.493	140
Savena Idice	1.820	1.414	238
Città Metropolitana di Bologna	**30.393**	**26.872**	**4.158**

Di seguito (Tabella 4.3), sono riportati i dati relativi al Dl 154/2020, entrato in vigore a dicembre 2020. Va specificato che l'aggiornamento di tali dati è al 31.05.2021, data in cui alcuni Comuni non avevano ancora chiuso le istruttorie, pertanto le erogazioni erano ancora in essere.
In considerazione di quanto specificato, a livello metropolitano, le domande presentate risultano essere complessivamente 16.813.

Tabella 4.3. Domande presentate, domande accolte, di cui già in carico ai servizi e di cui già beneficiari Ord. 658/2020 – Dl 154/2020

	Domande presentate	Domande accolte	Di cui nuclei già in carico ai SST	Di cui nuclei già beneficiari Ord. 658/2020
Appennino Bolognese	942	873	286	444
Bologna*	8.138	8.138	4.419	827
Imola	1.685	1.319	536	216
Pianura Est**	1.138	1.048	365	559
Pianura Ovest	1.454	1.263	538	777
Reno Lavino Samoggia	2.454	2.229	505	137
Savena Idice	1.002	913	438	403
Città Metropolitana di Bologna	**16.813**	**15.783**	**7.087**	**3.363**

**Il dato relativo al Comune di Bologna è aggiornato al 31.08.2021 ed è comprensivo anche dei nuclei beneficiari del DL 73/2021*
***Nel distretto di Pianura Est, alla data del 31.05.2021, i comuni di Budrio e Molinella non avevano emanato alcun avviso sull'erogazione delle risorse DL 154/2020*

4.2.3 Confronti tra le due erogazioni

Tenendo in considerazione il fatto che i dati concernenti l'Ord. 658/2020 sono esaustivi, mentre quelli dell'DL 154/2020 fanno riferimento alla data del 31.05.2021, di seguito verranno presentati dei confronti tra le due erogazioni.

La Tabella 4.4 si riferisce, per entrambe le erogazioni considerate, alla percentuale delle domande accolte sulle famiglie residenti.-Rispetto all'Ord. 658/2020 la percentuale che si registra a livello metropolitano è del 5,4%; il dato che più si discosta dal livello metropolitano è quello di Imola con una percentuale del 2,6%.

Se si considera il Dl 154/2020, la percentuale di domande accolte sulle famiglie residenti è del 3,2%. Reno Lavino Samoggia è il Distretto con la percentuale più alta, mentre a Pianura Est si registra quella più bassa, anche in considerazione del fatto che, al momento della raccolta dei dati, due comuni non avevano emanato alcun avviso.
Nell'ultima colonna si rappresenta il numero delle famiglie totali (Ord. 658/2020 e DL 154/2020) che hanno beneficiato dei buoni spesa dall'inizio delle erogazioni fino al 31 gennaio 2021.

Tabella 4.4. Percentuale di domande accolte sulle famiglie residenti

	Ord 658/2020	**DL 154/2020 (al 31/05/2021)**	**Dato complessivo*** **
Appennino Bolognese	5,5%	3,3%	7,1%
Bologna	6,8%	3,9%*	10,3%
Imola	2,6%	2,2%	4,4%
Pianura Est	5,5%	1,5%**	6,2%
Pianura Ovest	4,9%	3,5%	6,3%
Reno Lavino Samoggia	4,8%	4,3%	8,8%
Savena Idice	3,8%	2,5%	5,2%
Città Metropolitana di Bologna	**5,4%**	**3,2%**	**8,0%**

** Il dato riportato per il Comune di Bologna, relativamente al Dl 154/2020, è aggiornato al 31.08.2021 ed è comprensivo anche dei nuclei beneficiari del DL 73/2021*
***Nel distretto di Pianura Est alla data del 31.05.2021 i comuni di Budrio e Molinella non avevano emanato alcun avviso sull'erogazione delle risorse DL 154/2020*
****Somma delle due ordinanze al netto dei beneficiari di entrambe*

Nella Tabella 4.5 vengono invece riportati i dati relativi alla percentuale delle domande accolte su quelle presentate. Il dato metropolitano mostra un aumento delle domande accolte per il Dl 154/2020 (93,9 %) rispetto a quelle relative all'Ord. 658/2020 (88,4%), andamento che riscontriamo nella maggior parte dei Distretti, ad eccezione di Pianura Est e dell'Appennino Bolognese.
Si è cercato di leggere questo dato insieme agli operatori dei vari territori, nel corso del workshop del 30.11.2021, per capirne le determinanti. I dati relativi al Dl 154/2021 evidenziano una diminuzione del numero di domande presentate, dovuta a diversi fattori (quali la definizione di criteri più stringenti e la previsione di un sistema di controlli più puntuale) che in taluni casi hanno dissuaso alcune persone dal fare domanda. Pertanto, hanno fatto domanda coloro che avevano tutti i requisiti necessari per l'ammissibilità della stessa.

Tabella 4.5. Percentuale di domande accolte su domande presentate

	Ord 658/2020	DL 154/2020
Appennino Bolognese	96,2%	92,7%
Bologna	93,7%	100,0%
Imola	67,5%	78,3%
Pianura Est	92,3%	92,1%
Pianura Ovest	75,5%	86,9%
Reno Lavino Samoggia	84,7%	90,8%
Savena Idice	77,7%	91,1%
Città Metropolitana di Bologna	**88,4%**	**93,9%**

Dai dati raccolti è stato possibile rilevare quante delle domande accolte provenissero da nuclei già in carico ai Servizi Sociali Territoriali (Tabella 4.6).
I dati relativi all'Ord. 658/2020 evidenziano che il Distretto che presenta la percentuale più alta di nuclei già in carico al Servizio Sociale Territoriale sulle domande accolte, è quello dell'Appennino Bolognese, con una percentuale del 27,1%; Reno Lavino Samoggia è invece quello con la percentuale più bassa, ovvero il 5,6%.
Se si considerano i dati relativi al Dl 154/2020, nei Distretti di Savena Idice e Pianura Ovest la percentuale di nuclei in carico si avvicina quasi alla metà delle domande accolte. Il dato più basso si registra nel Distretto di Reno Lavino Samoggia.
Ai componenti del gruppo di approfondimento sui buoni spesa - realizzato nel corso del workshop del 30.11.2021 prima menzionato – è stato chiesto se, successivamente all'erogazione degli stessi, fossero scaturite prese in carico più strutturate da parte dei servizi o se fossero stati attivati percorsi di altro tipo. È emerso che, nel caso dell'Ord. 658 non è stato rilevato il bisogno di accogliere le persone come Servizio Sociale, pertanto il numero di nuove prese in carico più strutturate è stato esiguo. Si rispondeva ad un bisogno psicologico, alla necessità di sentire le istituzioni vicine; all'incertezza e alla paura del protrarsi della situazione di emergenza.
Nel caso del DL 154, invece, sono emerse differenze tra i territori, determinate dalla diversità nella gestione della misura. In generale, dei nuclei che hanno usufruito dei buoni spesa, pochi sono rimasti in carico.
Bologna ha riportato una situazione diversa rispetto agli altri territori in quanto, in esito alla seconda erogazione, ci sono state più prese in carico, soprattutto nell'ambito minori e famiglie, anche in considerazione del fatto che si è deciso di dare priorità ai nuclei non in carico ai servizi.

Tabella 4.6. Percentuale di nuclei già in carico ai SST su domande accolte

	Ord 658/2020	DL 154/2020
Appennino Bolognese	27,1%	32,8%
Bologna	12,9%	54,3%
Imola	20,3%	40,6%
Pianura Est	19,2%	34,8%
Pianura Ovest	26,5%	42,6%
Reno Lavino Samoggia	5,6%	22,7%
Savena Idice	16,8%	48,0%
Città Metropolitana di Bologna	**15,5%**	**44,9%**

Nella Tabella 4.7 si fa invece riferimento alla percentuale di nuclei già beneficiari dell'Ord. 658/2020 la cui domanda è stata accolta anche per l'erogazione prevista dal Dl 154/2020. In media, a livello metropolitano il 21,3% dei beneficiari relativi all'erogazione riferita al Dl 154/2020 sono stati beneficiari anche di quella precedente. Pianura Ovest si discosta maggiormente dalla media, riportando la percentuale più alta tra i territori dell'area metropolitana bolognese (61,5%); Reno Lavino Samoggia è invece il Distretto con la percentuale più bassa, ovvero il 6,1 %.

Tabella 4.7. Percentuale dei nuclei già beneficiari dell'ORD 658/2020 – Dl 154/2020

	Domande accolte	**Di cui nuclei già beneficiari Ord. 658/2020**	**% già beneficiari Ord.658/2020**
Appennino Bolognese	873	444	50,9%
Bologna	8.138	827	10,2%
Imola	1.319	216	16,4%
Pianura Est	1.048	559	53,3%
Pianura Ovest	1.263	777	61,5%
Reno Lavino Samoggia	2.229	137	6,1%
Savena Idice	913	403	44,1%
Città Metropolitana di Bologna	**15.783**	**3.363**	**21,3%**

I dati di seguito presentati (Tabella 4.8) sono relativi agli importi erogati, rispetto a quanto assegnato. Va specificato che il dato è da leggersi tenendo in considerazione che, al 31/05/2021, alcuni Comuni non avevano chiuso le istruttorie, pertanto le erogazioni erano ancora in corso.
La percentuale bassa registrata dal Distretto di Pianura Est dipende dal fatto che, alla medesima data, i comuni di Budrio e Molinella non avevano emanato alcun avviso sull'erogazione delle risorse del DL 154/2020.
Nella prima ordinanza, tutte le risorse assegnate sono state erogate.

Tabella 4.8. Risorse erogate con fondi statali al 31.05.2021

	Risorse assegnate DL 154/2020	**Importo erogato con risorse statali DL 154/2020**	**% importo erogato su importo assegnato**
Appennino Bolognese	297.066,38€	221.940,39 €	74,7%
Imola	708.759,00€	597.997,68 €	*84,4%*
Pianura Est*	857.974,14€	329.025,00 €	38,3%
Pianura Ovest	442.320,09€	413.186,65 €	*93,4%*
Reno Lavino Samoggia	596.531,99€	522.420,00 €	87,6%
Savena Idice	414.052,15€	267.525,00 €	64,6%
Città Metropolitana di Bologna	**3.316.703,31€**	**2.352.094,72 €**	**70,9%**

** nel distretto di Pianura Est alla data del 31/05/2021 i comuni di Budrio e Molinella non avevano emanato nessun avviso sull'erogazione delle risorse del DL 154/2020*
***manca il dato relativo al Comune di Bologna in quanto i dati forniti sono comprensivi dell'assegnazione delle risorse del DL 154/2020 e del DL 73/2021 e dunque non confrontabili con il dato relativo alle risorse assegnate del DL 154/2020.*
L'importo totale erogato si compone di una parte derivante da risorse statali e un'altra proveniente da eventuali ulteriori risorse disponibili, derivanti da donazioni di privati, di associazioni, di cooperative, di fondazioni private e risorse aggiuntive messe a disposizione dagli stessi Comuni.

Nel caso dell'Ord. 658/2020 (Tabella 4.9), a livello metropolitano, su un totale di 7.286.074,77 € erogati, le risorse aggiuntive rispetto a quelle statali sono state 2.176.126,04 €.
A Bologna, l'importo erogato con risorse ulteriori supera quello relativo alle risorse statali ed è, inoltre, l'importo più alto registrato tra i Distretti che avevano invece a disposizione risorse ulteriori di gran lunga più esigue. Solamente nel Distretto di Savena Idice non sono stati erogati importi con risorse ulteriori.

Tabella 4.9. Importo erogato con risorse stati, importo erogato con eventuali ulteriori risorse e totale erogato - Ord. 658/2020

	Importo erogato con risorse statali	**Importo erogato con eventuali ulteriori risorse**	**Totale importo erogato**
Appennino Bolognese	297.066,38€	4.882,75€	301.949,13€
Bologna	2.062.703,93€	2.133.346,07€	4.196.050€
Imola	518.291,00€	2.358,00€	520.649,00€
Pianura Est	837.415,75€	29.967,22€	867.382,97€
Pianura Ovest	407.591,00€	3.072,00€	410.663,00€
Reno Lavino Samoggia	578.859,41€	2.500,00€	581.359,41€
Savena Idice	408.021,26€		408.021,26€
Città Metropolitana di Bologna	**5.109.948,73€**	**2.176.126,04€**	**7.286.074,77€**

Per quanto riguarda invece il Dl 154/2020, dalla Tabella 4.10 si evince che, rispetto all'Ord. 658/2020, c'è stato, a livello metropolitano, un drastico calo della disponibilità di ulteriori risorse che risultano essere 24.776,23 € su un totale di 5.032.120,95 €. In questo caso, sono stati solamente tre Distretti a beneficiare di tali risorse, ovvero Appenino Bolognese ed Imola, che ne hanno persino aumentato la dotazione rispetto all'Ord. 658/2020, e Pianura Ovest.

Tabella 4.10. Importo erogato con risorse stati, importo erogato con eventuali ulteriori risorse e totale erogato - Dl 154/2020

	Importo erogato con risorse statali	**Importo erogato con eventuali ulteriori risorse**	**Totale importo erogato**
Appennino Bolognese	221.940,39 €	9.300,00 €	231.240,39 €
Bologna	2.655.250,00 €		2.655.250,00 €
Imola	597.997,68 €	12.553,97 €	610.551,65 €
Pianura Est	329.025,00 €		329.025,00 €
Pianura Ovest	413.186,65 €	2.922,26 €	416.108,91 €
Reno Lavino Samoggia	522.420,00 €		522.420,00 €
Savena Idice	267.525,00 €		267.525,00 €
Città Metropolitana di Bologna	**5.007.344,72 €**	**24.776,23 €**	**5.032.120,95 €**

Di seguito viene presentato un confronto tra l'importo medio erogato ai nuclei beneficiari delle due erogazioni analizzate. In ciascun Distretto si registra un aumento dell'importo erogato, più rilevante per Imola, Pianura Ovest e Pianura Est. Il Distretto di Imola presenta un importo medio significativamente più elevato rispetto alla media metropolitana.
Anche in questo caso il confronto avvenuto durante il workshop è stato utile per capire le differenze tra i vari Distretti. Ogni Comune ha avuto la libertà di fissare criteri propri, più o meno condivisi a livello distrettuale,

e con essi anche l'importo da erogare. Nel Comune di Bologna, ad esempio, l'entità del buono era determinata dal numero di componenti del nucleo. il Distretto di Pianura Est, invece, ha messo a punto un sistema che permetteva di calcolare l'importo base in relazione ad alcuni criteri stabiliti, cui si potevano aggiungere quote ulteriori sulla base della valutazione dell'assistente sociale.

Tabella 4.11. Confronto importo medio erogato ai nuclei beneficiari

	Ord. 658/2020	DL 154/2020	Differenza
Appennino Bolognese	207,38 €	264,88 €	57,50 €
Bologna	295,56 €	326,28 €	30,72 €
Imola	339,19 €	462,89 €	123,70 €
Pianura Est	217,72 €	313,96 €	96,24 €
Pianura Ovest	229,04 €	329,46 €	100,42 €
Reno Lavino Samoggia	233,20 €	234,37 €	1,18 €
Savena Idice	288,56 €	293,02 €	4,46 €
Città Metropolitana di Bologna	**271,14 €**	**318,83 €**	**47,69 €**

4.3 Considerazioni finali

La possibilità di realizzare un momento di confronto tra i Distretti dell'Area metropolitana bolognese è stata un'occasione importante per approfondire l'impatto che la misura ha avuto sui territori e per interrogarsi sull'efficacia della stessa.
La percezione generale è stata quella di un ritorno all'assistenzialismo "puro". Tutti i componenti del gruppo hanno rappresentato una situazione di grande pesantezza e frustrazione per la velocità con cui si chiedeva loro di distribuire i buoni, soprattutto nel caso dell'Ord. 658, in quanto non si aveva la percezione reale di quella che sarebbe stata la mole di lavoro. L'impatto sui servizi è stato grande. Le esperienze raccontate hanno fatto emergere un coinvolgimento emotivo molto forte, che gli operatori non riuscivano a condividere a causa dell'isolamento determinato dalla situazione di lockdown. Le domande che arrivavano ai servizi erano molte, talvolta difficili da raccogliere a cause dell'"incompetenza" digitale dei richiedenti e, in molti casi, sono state accolte più o meno impropriamente.
L'impreparazione generale che ha accompagnato le prime erogazioni è stata in parte superata con il DL 154; l'esperienza, la definizione di criteri più stringenti e la previsione di un sistema di controlli, hanno reso più gestibile il processo, anche in considerazione del fatto che sono pervenute molte meno domande. È però emerso un aspetto interessante rispetto al Dl, ovvero il fatto che questa erogazione sia stata avvertita come "ridondante" per un bisogno, quello prettamente alimentare, che non era più così urgente, anche grazie alla ripresa di molte attività. Le fragilità economiche legate alla pandemia, con il protrarsi della condizione di emergenza, si sono trasformate in altro, in fragilità per le quali i buoni spesa si sono dimostrati una misura poco risolutiva ma che hanno dato la possibilità a molti dei servizi dei territori di intercettare e prendere in carico queste persone. Le problematiche maggiormente segnalate sono state:

- fragilità di tipo abitativo;
- difficoltà nel pagamento delle utenze;
- precarietà lavorativa;
- vulnerabilità genitoriale, con un aumento degli abusi familiari ed una grande difficoltà di progettare il futuro; difficoltà dei ragazzi a tornare a scuola dopo la dad.

Nonostante queste difficoltà, tutti i partecipanti sono stati però concordi nell'affermare che i buoni hanno avuto una funzione proattiva di aperture del servizio a persone che non lo conoscevano, permettendo loro di trovare un'area informativa strutturata su tutta una serie di prestazioni e attività. C'è stata una "familiarizzazione" con l'accesso per quelle persone che non si erano mai presentate, ora più vigili rispetto alle possibilità offerte dal territorio e meno reticenti nell'affacciarsi al servizio.

Ritrovarsi a dover gestire l'erogazione di questa misura ha portato molti servizi a dover trovare modalità operative nuove che magari non sarebbero emerse se non ci fosse stata questa situazione di emergenza a dare un'accelerazione.
Sono state messe a punto delle buone prassi quali, ad esempio, la digitalizzazione delle pratiche. A Pianura Est, è stato creato una sorta di algoritmo che generava il valore base dei buoni da erogare, cui si poteva aggiungere punteggi in più a seguito della valutazione del caso, provando a creare equità, lasciando però la flessibilità della valutazione dell'assistente sociale.
Bologna ha riorganizzato il servizio implementandone il personale con la presenza di giovani che conducevano una sorta di interviste approfondite alle persone, potendo così dare informazioni anche per altre situazioni di fragilità che potevano emergere e spiegando il funzionamento e le opportunità offerte dal servizio; in caso di fragilità più gravi si invitava ad andare allo Sportello Sociale per un eventuale passaggio con l'assistente sociale.
In Appennino, in considerazione del fatto che il bisogno alimentare veniva meno con l'uscita dalla situazione di emergenza, si è deciso di servirsi di buoni Coop attraverso i quali è stato possibile finanziare l'acquisto dei libri di testo e il pagamento delle bollette.

5. Piste di lavoro future

Gli ultimi cinque anni in Italia hanno rappresentato una fase storica nelle politiche di contrasto alla povertà, e più in generale delle politiche sociali; l'istituzione del Reddito di Inclusione (D. Lgs. 147/2017) ha portato all'introduzione dei primi Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS): l'erogazione di un beneficio economico, i servizi per l'accesso e la valutazione multidimensionale, la definizione di un progetto personalizzato ed i sostegni in esso previsti. Per la realizzazione di questo sistema è stato costituito un canale di finanziamento dedicato, il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, costantemente ampliato nel tempo.
Tale impostazione è stata confermata con l'introduzione del Reddito di cittadinanza (D.L. 4/2019) che ha ampliato in modo importante la platea dei beneficiari e le risorse per le persone in condizione di povertà e ha stabilito che Il Patto per il lavoro e il Patto per l'inclusione sociale e i sostegni in essi previsti, nonché la valutazione multidimensionale, costituissero Livelli essenziali delle prestazioni.
Un ulteriore passaggio importante è stato il rafforzamento del Servizio Sociale Professionale (SSP) grazie alle risorse stanziate con la Legge di Bilancio 2021 (art. 1, c.797-800, L 178/2000). Questa misura, insieme alle precedenti, testimonia la consapevolezza che la mera erogazione di un beneficio economico può indubbiamente portare ad un miglioramento immediato delle condizioni materiali ma non sempre è sufficiente ad innescare un cambiamento nelle vite delle persone, che può essere accompagnato grazie alla messa a disposizione di competenze professionali e di interventi diversificati.
Con l'adozione del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà per il triennio 2021-2023, si giunge ad una sistematizzazione degli interventi e si ampliano il numero e la tipologia dei LEPS relativi al contrasto alla povertà, oltre a quelli già previsti relativi al Reddito di cittadinanza: Rafforzamento del SSP, Pronto Intervento sociale, Iscrizione anagrafica delle persone senza dimora. Il sistema dei servizi per la povertà estrema vede, inoltre, importanti occasioni di finanziamento grazie al PNRR Missione 5 e al REACT EU - Avviso 1/2021 PrInS, oltre al Fondo Nazionale Politiche sociali e al Fondo Povertà.
Ricordiamo, infine, le misure urgenti per la solidarietà alimentare previste per contrastare le conseguenze economiche e sociali connesse alla pandemia da Coivd-19 (i cosiddetti "buoni spesa"). Tra l'aprile 2020 e il maggio 2021 sono stati stanziati a favore dei comuni del territorio metropolitano bolognese quasi 15.000.000 di euro.

In questo scenario estremamente dinamico e stratificato gli enti locali, organizzati a livello distrettuale, hanno implementato un sistema territoriale di servizi per il contrasto alla povertà, in larga parte poco strutturato fino al 2017. Lo sforzo programmatorio, organizzativo, amministrativo e professionale è stato - ed è ancora - importante.
Se con il Reddito di cittadinanza (Rdc) si è introdotta una misura di sostegno al reddito finalmente robusta, permane ancora elevata la frammentazione, come reso evidente dall'introduzione delle misure di contrasto alla solidarietà alimentare.
La tabella che segue riassume i principali dati raccolti nel presente report ed evidenzia come i buoni spesa si siano rivolti ad una platea di beneficiari estremamente più ampia di quelle del Rdc e dei contributi comunali. Si tratta evidentemente di una misura emergenziale, che ha volutamente previsto pochi requisiti ed un accesso molto aperto ed immediato.
Il Rdc, a livello metropolitano, ha coinvolto circa il doppio dei beneficiari di contributi erogati direttamente dai Servizi sociali territoriali (SST). In alcuni distretti questo rapporto si riduce, mentre in un distretto addirittura è più bassa la percentuale relativa al Rdc rispetto a quella dei contributi comunali. I SST del territorio metropolitano nel 2020 hanno erogato contributi a 5.291 nuclei famigliari, pari al 1,1% dei nuclei residenti. Questo dato, in aumento se confrontato all'anno precedente, testimonia come l'erogazione diretta degli enti locali costituisca ancora una misura importante, soprattutto in tempi di pandemia in cui la flessibilità, la personalizzazione e la velocità nell'erogazione hanno rappresentato elementi essenziali.

Tabella 5.1. Riepilogo beneficiari misure di contrasto alla povertà

	Beneficiari buoni spesa totali (fino al 31/05/2021) su nuclei residenti	Nuclei beneficiari RDC (fotografia settembre 2021) su nuclei residenti	Nuclei beneficiari contributi comunali 2020 su nuclei residenti
Appennino Bolognese	7,1%	2,4%	1,1%
Bologna	10,3%	2,8%	1,3%
Imola	4,4%	1,9%	0,9%
Pianura Est	6,2%	1,5%	0,7%
Pianura Ovest	6,3%	1,6%	1,0%
Reno Lavino Samoggia	8,8%	1,6%	1,0%
Savena Idice	5,2%	1,8%	2,0%
Città Metropolitana di Bologna	**8,0%**	**2,2%**	**1,1%**

Sia il Rdc che i buoni spesa hanno portato ai SST un'utenza nuova e sconosciuta, in larghissima parte non abituata a relazionarsi ai servizi, con bisogni sociali diversi.
Come emerso anche dal workshop del 30.11.21, si tratta nella maggior parte dei casi di persone che non hanno bisogni sociali complessi o situazioni di grave fragilità pregressa; i bisogni espressi sono eminentemente connessi alla mancanza di lavoro (perdita o anche difficoltà nell'inserimento per i più giovani), alla carenza di professionalità adeguate a quelle richieste dal mercato del lavoro, alla mancanza di reddito adeguato (spesso perché famiglie numerose monoreddito, oppure famiglie monogenitoriali), alla difficoltà a mantenere un alloggio.

Le risposte a questa nuova tipologia di utenza richiedono di proseguire il ripensamento dell'intervento sociale, già in atto negli ultimi anni. La riflessione sull'operato del SST nei confronti delle persone che si rivolgono al servizio per il sostegno al reddito è infatti recente e non dispone di un sapere consolidato come quello relativo ad altri settori (tutela minori, non autosufficienza).
Indubbiamente l'introduzione del REI, del Rdc e, a livello regionale, della L.r. 14/15 ha portato all'introduzione di una serie di strumenti utili, di una metodologia di lavoro nuova, di momenti importanti di approfondimento e formazione. Permangono, tuttavia, le necessità di approfondimento e innovazione relative all'operato quotidiano del SST su una serie di temi condivisi a livello metropolitano con le operatrici e gli operatori del SST, che si elencano brevemente di seguito:

- **Segretariato sociale:** diventa sempre più una funzione strategica per informare ed orientare persone che non hanno un'attitudine consolidata all'utilizzo del sistema dei servizi, dato che le misure e le opportunità per le persone in condizione di povertà sono molteplici ed erogate da soggetti diversi (enti locali, stato, terzo settore…). È possibile consolidare l'operato degli Sportelli sociali in tal senso e sperimentare un modello di "presa in carico leggera"?
- **Strumenti della valutazione professionale:** rilevare il bisogno connesso al sostegno al reddito richiede informazioni specifiche relative alla situazione economica, lavorativa, abitativa, relazionale. Esistono diversi strumenti disponibili: è possibile lavorare a materiali condivisi a livello metropolitano?
- **Prassi operative del SST:** le modalità operative degli SST negli interventi di contrasto alla povertà sono strutturate in modo molto diversificato a livello metropolitano. In alcuni territori esistono equipe dedicate, in altri casi coincidono almeno in parte con quelle previste dalle nuove normative regionali e nazionali; allo stesso modo le responsabilità e le funzioni del SSP, in relazione a quelle del personale amministrativo, cambiano di territorio in territorio. È utile un confronto su questi temi e una condivisione di prassi operative più omogenee, anche se contestualizzate ai diversi modelli organizzativi?
- **Regolamenti:** nella maggior parte dei distretti esistono Regolamenti per l'erogazione dei contributi economici (in alcuni casi sono di livello comunale); l'ipotesi emersa dal confronto con gli operatori è quella di avviare un'analisi dei Regolamenti vigenti, confrontando requisiti, soglie di accesso,

procedure e procedimenti amministrativi, andando nella direzione di un Regolamento condiviso a livello metropolitano.

- **Progetti personalizzati:** è spesso complesso individuare strumenti e interventi adeguati per persone che hanno bisogni meramente di carattere economico, sia all'interno dei Patti per l'inclusione sociale previsti dal Rdc che nei progetti individualizzati realizzati quotidianamente dal SST con le persone in carico. Quali sono gli strumenti disponibili oltre al contributo economico (inserimento lavorativo, money tutoring, supporto educativo personalizzato)? È possibile individuare progettualità di tipo innovativo?
- **Reti comunitarie:** il terzo settore nelle politiche di contrasto alla povertà è una componente centrale, tanto che in diversi casi l'erogazione di aiuti da parte del SST avviene solo come ultima istanza. Le forme di collaborazione con il terzo settore e con il mondo del volontariato sono molto diversificate sul territorio metropolitano: in alcuni distretti molto solide e ramificate, in altre in via di strutturazione. Anche grazie al lavoro fatto nell'ambito del Fondo di comunità metropolitano[23], il confronto metodologico, lo scambio di buone prassi e il coordinamento metropolitano su lavoro di comunità e contrasto alla povertà rappresenta una pista di lavoro centrale.
- **Discrezionalità e street-level bureaucracy**: il basso livello di standardizzazione degli interventi portati avanti dal SST sul contrasto alla povertà comporta una necessaria componente di discrezionalità nell'agire quotidiano dei servizi; la discrezionalità non indica per sé un abuso e iniquità nel trattamento dei cittadini, e non deve essere confusa con il concetto arbitrarietà. "Tuttavia, se la discrezionalità diventa una componente importante nel funzionamento dei servizi, la necessità di assicurare ai cittadini un trattamento "equo" e di qualità richiede un suo sbilanciamento con competenze professionali, meccanismi e strumenti volti a garantire attenzione, imparzialità e trasparenza e a evitare che si sfoci nell'arbitrarietà" [24]. In questo senso, un percorso di approfondimento e confronto con operatori ed operatrici può rappresentare un elemento centrale per la qualificazione del SST, trasversale a tutti i temi esposti.

La Città metropolitana di Bologna - nell'ambito delle attività del Coordinamento metropolitano per l'attuazione delle misure di contrasto alla povertà (composto da Uffici di piano e Responsabili di SST) - intende portare avanti, a partire dai prossimi mesi e sul medio-lungo periodo, diverse attività che consentano di sviluppare i temi sopra accennati. Verranno quindi realizzati momenti formativo-laboratoriali rivolti al SST, lavoro congiunto su strumenti e documenti condivisi e momenti seminariali di livello metropolitano e distrettuale, nonché le consuete attività di coordinamento operativo.
Questo percorso andrà di pari passo con la prosecuzione della raccolta ed analisi dei dati, con la consapevolezza che la conoscenza dell'impatto delle misure nazionali e locali per il contrasto alla povertà sul territorio rappresenti un elemento imprescindibile sia per la programmazione di interventi e risorse che per la qualificazione dell'intervento del Servizio social territoriale.

[23]Per tutte le informazioni consultare il sito dedicato: www.dareperfare.it
[24] *Gli operatori sociali nel nuovo welfare. Tra discrezionalità e responsabilità*, di Tatiana Saruis, Carocci, 2015, pag. 45.