

**Piano regionale
per il contrasto alle povertà
2022-2024**

**(attuazione del Piano Nazionale per gli interventi e i servizi
di contrasto alla povertà 2021-2023)**

Indice

I - La povertà in Emilia-Romagna, l'impatto della pandemia e le risposte attivate dalla Regione

1. La povertà in Emilia-Romagna: le dimensioni del fenomeno
 - *Il quadro nazionale*
 - *La situazione in Emilia-Romagna*
2. L'impatto della pandemia da Covid-19 e le risposte a livello regionale
 - *Azioni straordinarie di contrasto alle disuguaglianze e alla povertà educativa*
 - *Azioni e interventi a favore degli studenti per il contrasto del divario digitale nell'accesso alle opportunità educative e formative*
 - *La povertà e la marginalità estreme: interventi emergenziali in ambito sociale e sanitario*
 - *Il progetto INSIDE 1 e 2*
 - *Ulteriori azioni regionali a favore delle persone senza dimora: medico di medicina di base e trasporti agevolati*
 - *Il sostegno agli interventi territoriali per il recupero alimentare*
 - *Il recupero delle eccedenze ortofrutticole*
3. Le norme regionali per il contrasto alla povertà
 - *Reddito di Solidarietà regionale e Legge regionale n. 24/2016*
 - *Il sostegno all'inserimento lavorativo delle persone fragili e la L.R. 14/2015*
 - *L'utenza*
 - *I progetti sottoscritti*
 - *I soggetti coinvolti*
 - *Esiti occupazionali*
 - *Le programmazioni realizzate e le risorse destinate*
4. Reddito di cittadinanza e Reddito di Emergenza: i dati dell'Emilia-Romagna e l'integrazione con la L.R. 14/2015
 - *Il Reddito di emergenza*
5. Programmazione povertà 2018-2020
 - *Quota servizi*
 - *Quota per la povertà estrema*
6. Patti per l'inclusione sociale
7. Progetti Utili alla Collettività, attivati e in corso
8. Servizio sociale territoriale
9. Collaborazione con il terzo settore e il lavoro di comunità

II - Le politiche regionali di contrasto alla povertà nel quadro della programmazione nazionale: gli obiettivi del triennio

1. Il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà
 - *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*
 - *Programma React EU*
2. Il quadro delle risorse regionali
 - *Rafforzamento Servizio sociale professionale*
 - *Fondo nazionale povertà 2021, 2022, 2023*
 - *Fondi comunitari: PNRR e React EU 2022-2026*
3. Interventi e obiettivi regionali per il rafforzamento del sistema e a favore dei beneficiari del reddito di cittadinanza
 - 3.1 Rafforzamento del Servizio sociale professionale

- 3.2 Rafforzamento degli interventi e i servizi per garantire i livelli essenziali connessi al Reddito di Cittadinanza
- 3.3 Altri servizi e interventi finanziabili con la quota servizi del fondo nazionale povertà
- 3.4 Collaborazione tra servizi: equipe multidisciplinare e presa in carico integrata
- 3.5 Pronto intervento sociale
- 4. Rafforzamento di interventi e obiettivi regionali in favore di persone in condizioni di povertà estrema e senza dimora
 - 4.1 Destinatari degli interventi, beneficiari delle risorse e loro quantificazione
 - *Ambiti distrettuali destinatari della quota nazionale dedicata alla povertà estrema*
 - *Prospetto delle risorse della quota nazionale per la povertà estrema 2021 (attività 2022)*
 - 4.2 Servizi per l'accesso alla residenza anagrafica e di fermo posta
 - 4.3 L'accesso alla rete dei servizi: centri servizi per il contrasto alla povertà
 - 4.4 Housing first e housing led
 - 4.5 Unità di strada
- 5. Iniziative ed obiettivi per il diritto al cibo, il recupero alimentare e la lotta allo spreco
 - 5.1 Recupero alimentare, riuso, programmazione di zona, azioni interassessorili

III – Il Piano Operativo Regionale FSE + e il Programma GOL per le politiche attive del lavoro

- 1. Il POR FSE+
 - *Risorse, finalità, misure e beneficiari*
 - *Integrazione con altri Programmi*
- 2. Il Programma GOL
 - *Risorse e beneficiari*
 - *L'infrastruttura per l'attuazione del Programma GOL*
 - *Orientamenti strategici e tipologia di percorsi e favore delle categorie fragili*
 - *L'attuazione degli interventi attraverso l'impianto della L.R. 14/2015*
 - *I percorsi con le persone prese in carico*
 - *Quadro delle risorse*

IV - Gli strumenti territoriali per la governance, la programmazione e l'erogazione di servizi e prestazioni. Le azioni di sistema regionali

- 1. Ambito distrettuale unitario e gestione associata dei servizi sociali territoriali
- 2. Gestione integrata dei servizi: integrazione sociale, sanità, lavoro e fp, politiche abitative (art. 23 del D.lgs. 147/2017)
- 3. Poteri sostitutivi (art.14, comma 5, D.lgs. 147/2017)
- 4. La governance, le articolazioni locali della Rete della protezione e dell'inclusione sociale e il Terzo settore (art.6, comma 6, D.lgs. 147/2017)
- 5. Indicazioni per i piani di zona per la salute e il benessere sociale triennali
- 6. Azioni di sistema regionali: supporto alla programmazione e rendicontazione dei fondi, aggiornamento, formazione e monitoraggio
- 7. Azioni di sistema regionali per il sostegno degli interventi territoriali a favore delle persone in condizione di grave emarginazione e senza dimora

CAP. I

La povertà in Emilia-Romagna, l'impatto della pandemia e le risposte attivate dalla Regione

1. La povertà in Emilia-Romagna: le dimensioni del fenomeno

Il quadro nazionale

I dati elaborati da Istat a luglio 2021 sulla povertà assoluta in Italia evidenziano con chiarezza il fortissimo impatto che le misure per il contenimento della diffusione della pandemia in particolare in occasione del “primo lockdown” hanno avuto sulle condizioni socioeconomiche dei nuclei e dei singoli: come noto la povertà assoluta ha toccato il livello più alto dal 2005 con 2 milioni di nuclei (pari al 7,7%) e 5,6 milioni di persone (pari al 9,4%) che sostengono una spesa mensile per consumi di beni e servizi essenziali al di sotto della soglia definita annualmente in base a parametri quale la composizione del nucleo, l'età dei componenti, la collocazione geografica. Il passaggio tra il 2019 e il 2020 ha visto crescere di 335 mila unità i nuclei e di un milione le persone in povertà assoluta. Contrariamente a quanto si registrava in passato, inoltre, l'incremento più marcato è stato nel nord Italia dove i nuclei sono arrivati al 7,6%, contro il 5,8% del 2019 e il numero di persone è balzato dal 6,8% al 9,3%.

Solo in apparente contraddizione il dato 2020 sull'intensità della povertà assoluta che con il 18,7% registra un calo dell'1,6% rispetto al dato del 2019 (20,3%): la spiegazione risiede nella contrazione generalizzata della spesa media per consumi dovuta alle restrizioni imposte dal contenimento della pandemia che ha conseguentemente abbassato le soglie di povertà. A questo si aggiunge l'effetto delle varie misure di sostegno al reddito, reddito di cittadinanza, reddito di emergenza e cassa integrazione, che hanno comunque contenuto lo scivolamento in povertà consentendo alle famiglie beneficiarie di mantenere una dignitosa spesa per consumi.

La tendenza all'impoverimento generale della popolazione è infatti confermata anche dal monitoraggio Caritas su bisogni e vulnerabilità che, nel fotografare il lavoro di 190 Caritas diocesane svolto nei sette mesi tra settembre 2020 e marzo 2021, ha evidenziato un incremento del 25% delle persone che si sono rivolte per la prima volta all'organizzazione ecclesiastica: non a caso oltre il 60% di questi “nuovi poveri” è rappresentato da italiani.

Lo scivolamento in povertà di tanti nuclei e persone ha contrassegnato anche un marcato aumento delle disuguaglianze dove le categorie più colpite sono le donne, i giovani, le persone con i contratti di lavoro meno tutelati. Già a dicembre 2020 ad esempio, ISTAT, nel certificare una flessione complessiva dei posti di lavoro dello 0,4% rispetto a novembre, pari a 101 mila occupati in meno, ha evidenziato come 99 mila unità fossero donne e 2 mila uomini. A febbraio 2021 sempre l'Istituto nazionale ha fornito il dato 2020 sulla disoccupazione giovanile arrivata al 29,7%, con un aumento di 1,3 punti su dicembre 2019.

Il tema dei minori in povertà infine richiede particolare attenzione: tra i nuclei particolarmente penalizzati dalla crisi vi sono quelli numerosi, in particolare con minori. *“Si trova in condizioni di povertà assoluta il 20,5% delle famiglie con 5 e più componenti, contro l'8,5% delle famiglie composte da 3 persone. Nel 2019 l'incidenza di queste due tipologie familiari risultava rispettivamente del 16,2% e del 6,1%. La situazione si fa poi particolarmente critica se le famiglie sono monogenitore (dal 8,9% del 2019 all'11,7% del 2020) e se i figli conviventi, specie minori, sono più di uno. L'incidenza della povertà assoluta sale, infatti, dal 9,3% nelle famiglie con un solo figlio*

minore al 22,7% in quelle che ne hanno 3 o più, contro rispettivamente il 6,5% e il 20,2% dell'anno precedente. Nel 2020 i minori colpiti dalla povertà sono 1 milione e 337 mila, ossia il 13,5% del totale dei minori a livello nazionale, corrispondenti a 200 mila bambini e ragazzi in più caduti in povertà rispetto all'anno precedente. Occorre ricordare come la condizione dei minori fosse già particolarmente compromessa da anni: dal 2008 al 2019 l'incidenza della povertà tra le famiglie con bambini è in effetti quasi quadruplicata, passando dal 3,7% all'11,4%".¹

Anche la didattica a distanza – che pure ha consentito la tenuta del sistema scolastico - ha comportato diverse problematiche: le difficoltà a seguire le lezioni, la carenza o l'inadeguatezza dei dispositivi informatici, i limiti delle famiglie nel supporto, hanno concorso a determinare il cosiddetto "gap nelle competenze" che, in assenza di politiche attive, potrebbe comportare possibili effetti in termini di disuguaglianze, anche sull'occupabilità futura.

La situazione in Emilia-Romagna²

Passando ai dati sulla povertà familiare e nello specifico considerando la percentuale di famiglie in povertà relativa e quindi con un reddito familiare inferiore alla soglia di povertà convenzionale, si vede come la Regione Emilia-Romagna nel 2020 esprima un dato inferiore di quasi il 50% rispetto al dato nazionale (5,3% vs. 10,1%) e che tra le regioni sia seconda solo al Trentino-Alto Adige (4,3%).

Il dato 2020 raffrontato all'anno precedente mostra anche in questo caso in Emilia-Romagna, un lieve rialzo con un aumento del 1,1%. Lo stesso dato sia a livello nazionale che in molte regioni in questo caso mostra invece un miglioramento in alcuni casi anche notevolmente sensibile (Sicilia - 6,5%; Puglia -3,9%; Veneto -3,6%), a conferma di come il reddito di cittadinanza e il Reddito di Emergenza abbiano di fatto supportato le famiglie più indigenti.

Tab. 1 Incidenza della povertà relativa familiare (% di famiglie in povertà relativa) per regione

	2017	2018	2019	2020
PIEMONTE	6,8	6,6	7,5	6,1
VALLE D'AOSTA / VALLÉE D'AOSTE	4,4	4,1	4,2	5,4
LIGURIA	8,5	7,3	9,2	6,9
LOMBARDIA	5,5	6,6	6	6,7
TRENTINO ALTO ADIGE / SÜDTIROL	4,9	5,2	4,8	4,3
PROVINCIA AUTONOMA BOLZANO / BOZEN
PROVINCIA AUTONOMA TRENTO	7,8	8	6,8	6
VENETO	6,1	7,9	10,3	6,7
FRIULI-VENEZIA GIULIA	6,9	7,3	5,3	6,8
EMILIA-ROMAGNA	4,6	5,4	4,2	5,3
TOSCANA	5,9	5,8	5,8	5,9
UMBRIA	12,6	14,3	8,9	8
MARCHE	8,8	10,7	9,5	9,3

¹ Tratto da "Povertà mai così alta negli ultimi 15 anni" di Daniela Mesini, Eleonora Gnan, Wellforum, luglio 2021.

² Dati tratti dalla Relazione sull'attuazione della legge regionale 14/2015 "Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociale e sanitari" elaborati dall'Agenzia Regionale per il Lavoro dell'Emilia-Romagna.

LAZIO	8,2	7,3	7,5	5,7
ABRUZZO	15,6	9,6	15,5	12
MOLISE	21	17,5	15,7	17,9
CAMPANIA	24,4	24,9	21,8	20,8
PUGLIA	21,6	20	22	18,1
BASILICATA	21,8	17,9	15,8	23,4
CALABRIA	35,3	30,6	23,4	20,8
SICILIA	29	22,5	24,3	17,7
SARDEGNA	17,3	19,3	12,8	13,9
ITALIA	12,3	11,8	11,4	10,1

Fonte: ISTAT

Anche analizzando il dato relativo alla capacità delle famiglie di arrivare a fine mese, se si considerano le famiglie che esprimono una grande difficoltà, si vede come il dato regionale (3,6%) sia tra i migliori a livello nazionale e oltre 4 punti percentuali inferiore al dato nazionale medio.

Tab. 2 Famiglie per capacità di arrivare a fine mese – valori percentuali

GIUDIZIO SULLA CONDIZIONE ECONOMICA PERCEPITA/REGIONI	2019			
	CON GRANDE DIFFICOLTÀ	CON DIFFICOLTÀ	CON QUALCHE DIFFICOLTÀ E CON UNA CERTA FACILITÀ	CON FACILITÀ E CON MOLTA FACILITÀ
PIEMONTE	5,0	12,7	69,3	13,0
VALLE D'AOSTA / VALLÉE D'AOSTE	..	7,0	84,0	7,5
LIGURIA	4,6	8,7	75,8	10,9
LOMBARDIA	4,8	10,0	72,2	13,0
TRENTINO ALTO ADIGE / SÜDTIROL	82,3	13,4
PROVINCIA AUTONOMA BOLZANO / BOZEN	9,0	18,9	61,6	10,5
PROVINCIA AUTONOMA TRENTO	2,9	7,2	78,7	11,2
VENETO	3,4	12,1	71,6	12,9
FRIULI-VENEZIA GIULIA	3,6	9,1	79,6	7,7
EMILIA-ROMAGNA	3,6	8,9	76,3	11,3
TOSCANA	2,5	9,0	80,7	7,8
UMBRIA	3,0	14,6	73,2	9,2
MARCHE	8,9	22,3	62,0	6,9
LAZIO	11,7	12,3	66,8	9,2
ABRUZZO	12,4	20,8	59,6	7,1
MOLISE	24,9	28,5	42,4	4,2
CAMPANIA	10,5	19,0	64,4	6,1
PUGLIA	8,8	12,7	71,6	7,0
BASILICATA	8,2	13,0	75,9	2,8
CALABRIA	11,6	18,1	63,6	6,7

SICILIA	12,0	26,2	54,9	6,8
SARDEGNA	5,0	12,7	69,3	13,0
ITALIA	7,9	14,6	68,4	9,2

Fonte: ISTAT

La spesa per consumi registrata nel 2020 dalle famiglie emiliano-romagnole da un lato conferma come l'Emilia-Romagna rimanga tra le regioni italiane con i livelli più elevati: la media di 2.650 euro la pone infatti al terzo posto, dopo Trentino-Alto Adige e Lombardia, con 320 euro in più al mese rispetto alla media nazionale.

Ciononostante, tale spesa è calata rispetto al 2019 dell'8,9%, pari a 260 euro, con flessioni significative nell'ambito dei settori più penalizzati dalla pandemia come la ristorazione (- 41,4%), i trasporti (- 27,4%) e cultura e spettacoli (meno 21,5%).

Dall'analisi della dimensione forza lavoro, e quindi la popolazione attiva, emerge come tra il 2019 e il 2020 complessivamente il dato regionale sia diminuito di circa 40mila unità e che questi siano per il 75% rappresentati da popolazione di genere femminile (28.640 su 41.205).

A livello provinciale l'andamento è complessivamente omogeneo a parte per quanto riguarda le provincie di Piacenza e Parma che registrano una flessione minore (Piacenza) o addirittura nessuna flessione (Parma).

Tab. 3 Forze lavoro in Emilia-Romagna: distribuzione per provincia e genere, anni 2019-2020 - valori assoluti.

PROVINCIA	2019			2020		
	TOTALE	MASCHI	FEMMINE	TOTALE	MASCHI	FEMMINE
PIACENZA	136.636	76.550	60.086	134.378	76.385	57.993
PARMA	213.956	117.594	96.362	213.889	119.197	94.691
REGGIO NELL'EMILIA	257.133	141.043	116.090	250.051	136.804	113.247
MODENA	341.919	187.092	154.827	334.496	185.173	149.323
BOLOGNA	499.184	265.577	233.607	493.360	262.756	230.604
FERRARA	163.850	89.874	73.976	159.918	86.647	73.272
RAVENNA	184.066	99.369	84.697	179.794	97.591	82.203
FORLÌ-CESENA	192.764	102.706	90.058	188.165	104.277	83.888
RIMINI	162.345	88.674	73.671	156.414	86.901	69.512
EMILIA-ROMAGNA	2.151.851	1.168.478	983.373	2.110.464	1.155.731	954.733

Fonte: ISTAT

Analizzando l'andamento del tasso di occupazione tra il 2010 e il 2020 suddiviso per genere, si evince come dal 2013 il dato sia costantemente migliorato passando dal 66,2% al 70,4% del 2019.

La flessione osservata nel 2020 del 1,6% è presumibilmente imputabile all'emergenza sanitaria da COVID-19 che dal mese di marzo 2020 ha colpito duramente la popolazione mondiale e di fatto ha rallentato e in alcuni casi interrotto il processo di crescita avviato, facendo tornare i dati regionali complessivamente a quelli del 2017.

Analizzando i dati per genere inoltre emerge come sia in media di quasi 13 punti percentuali il divario tra il tasso di occupazione maschile rispetto a quello femminile. Questo dato presumibilmente è imputabile al lavoro di cura e gestione familiare demandato prevalentemente alla popolazione femminile.

Tab. 4 Tasso di occupazione in Regione Emilia-Romagna per anni

	MASCHI	FEMMINE	TOTALE
2010	74,7	60,0	67,3
2011	74,8	60,9	67,8
2012	73,7	61,4	67,5
2013	72,9	59,7	66,2
2014	73,5	59,1	66,3
2015	73,8	59,7	66,7
2016	74,7	62,2	68,4
2017	75,2	62,1	68,6
2018	76,6	62,7	69,6
2019	76,7	64,1	70,4
2020	75,5	62,0	68,8

Fonte: ISTAT

Analizzando il fenomeno della disoccupazione sia in termini assoluti che percentuali si vede come dal 2013 al 2020 i dati mostrino anche qui, una tendenza complessivamente positiva passando dai circa 174mila disoccupati del 2013 con un tasso del 8,4% ai circa 121mila del 2020 con un tasso del 5,7%. La lieve flessione del 2020 rispetto al 2019, così come illustrato per la tabella precedente, è da imputare all'emergenza sanitaria causata dal COVID-19.

Tab. 5 Disoccupati in Regione Emilia-Romagna per anni

	MASCHI	FEMMINE	TOTALE
2010	50.880	62.622	113.502
2011	48.727	58.057	106.784
2012	70.954	73.772	144.725
2013	82.608	91.170	173.777
2014	84.344	88.933	173.276
2015	75.196	85.672	160.868
2016	69.247	77.522	146.769
2017	61.073	76.754	137.827
2018	54.087	70.500	124.587
2019	54.242	65.036	119.278

2020	54.959	65.739	120.699
-------------	---------------	---------------	----------------

Fonte: ISTAT

Tab. 6 Tasso di disoccupazione in Regione Emilia-Romagna per anni

	MASCHI	FEMMINE	TOTALE
2010	4,6	6,9	5,6
2011	4,4	6,3	5,2
2012	6,3	7,8	7,0
2013	7,3	9,6	8,4
2014	7,3	9,5	8,3
2015	6,6	9,1	7,7
2016	6,0	8,0	6,9
2017	5,3	8,0	6,5
2018	4,7	7,3	5,9
2019	4,6	6,6	5,5
2020	4,8	6,9	5,7

Fonte: ISTAT

2. L'impatto della pandemia da Covid-19 e le risposte a livello regionale

Azioni straordinarie di contrasto alle disuguaglianze e povertà educativa

A partire dal 2020 sono stati numerosi i segnali ricevuti da molti Amministratori circa il notevole aumento di nuove richieste di aiuto ai servizi sociali del territorio, sia da parte di utenti storicamente fragili che di una nuova utenza prima mai conosciuta. Al fine di contrastare l'emergenza sociale e dare supporto a chi si è trovato in una imprevista situazione di fragilità e precarietà, la Regione ha deciso di intervenire adeguando gli strumenti di programmazione sociale regionale (Piano sociale e sanitario regionale corredato da 39 schede attuative) approvando una ulteriore scheda attuativa, la 40esima, dedicata a promuovere "azioni di contrasto alle disuguaglianze e alla crisi economico sociale generatasi in seguito all'epidemia COVID-19 da parte dei Comuni e delle loro Unioni (DGR 695/2020).

Nell'ambito della Legge di assestamento di Bilancio di fine luglio 2020 la Giunta regionale ha stanziato fondi integrativi da dedicare al rafforzamento del Fondo sociale regionale anno 2020 per un ammontare pari a 6.315.000 euro, di cui 4 milioni di euro dedicati esclusivamente alla realizzazione delle azioni di contrasto alle disuguaglianze e alla crisi economico sociale sopradescritte. Altri 1.5 milioni sono stati dedicati a promuovere "Azioni di contrasto alla povertà minorile, educativa, relazionale e a contrasto del fenomeno del ritiro sociale di preadolescenti ed adolescenti"³.

L'obiettivo dell'azione per il contrasto alle disuguaglianze è stato fornire un sostegno immediato a coloro che presentavano situazioni di emergenza, al fine di prevenire ulteriori aggravamenti di tali

³ DGR 1184/2020

condizioni già connotate da un elevato tasso di precarietà, promuovendo una risposta organica che non lasciasse indietro nessuno e che permettesse di dare un aiuto anche agli esclusi dalle diverse misure attivate a livello nazionale (RDC, REM e ristori).

Tutti gli ambiti distrettuali hanno immediatamente programmato le attività e le azioni di supporto investendo non solo le risorse regionali dedicate ma anche risorse proprie e provenienti di altre fonti (statali, private): l'ammontare complessivo ha superato così i 22 milioni di euro di cui oltre il 30% di risorse regionali (6.719.000 euro), un ulteriore 30% di altri fondi statali (6.982.000 euro), il 20% di risorse comunali (4.341.000 euro) e circa l'8% di privati sotto forma di donazioni e lasciti (1.690.000 euro). A questi occorre sommare ulteriori 25 milioni di euro di risorse comunali collegati ad azioni di contrasto alle disuguaglianze e alla crisi economico sociale generatesi in seguito all'epidemia COVID -19 in maniera più indiretta e trasversale.

Nel corso del 2021, in seguito al seguito al monitoraggio degli interventi realizzati (report disponibile al link <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/piano-sociale-e-sanitario-2017-2019/la-programmazione-delle-risorse-del-fondo-sociale-regionale-anno-2020/anno-2020/report-di-monitoraggio-2021-programma-finalizzato-a-contrasto-dellemergenza-covid-19>) e al confronto positivo con gli enti locali, il programma finalizzato è stato rifinanziato con ulteriori 3 milioni in sede di prima assegnazione di programmazione del Fondo sociale regionale⁴, risorse integrate, nel mese di agosto, con ulteriori 4 milioni⁵ arrivando a un ammontare complessivo di 7 milioni di euro dedicati in via esclusiva all'attuazione di azioni di contrasto alle disuguaglianze e alla crisi economico sociale generatesi in seguito all'epidemia COVID-19.

Come noto la pandemia, al di là degli aspetti sanitari, ha influito negativamente su tutti i target: minori, famiglie, giovani, adulti, anziani, persone con disabilità e soprattutto persone in difficoltà economica. La difficile conciliazione tra i tempi di lavoro ed i tempi di cura e la conseguente fragilità della condizione occupazionale femminile; l'aggravamento delle condizioni occupazionali, con perdite di posti di lavoro o mancati rinnovi di contratti; la contrazione delle attività produttive; l'aumento delle forme di indebitamento; l'accentuarsi delle problematiche familiari legate alla conflittualità di coppia, violenza, difficoltà di accudimento di bambini piccoli o di familiari colpiti dalla disabilità, conflittualità genitori-figli; l'aumento delle problematiche di salute, in particolare di disagio psicologico e psichico; l'aumento delle vulnerabilità connesse alla solitudine, ansie, paure, senso di disorientamento e incertezza sul futuro. In questo difficile quadro è stato rilevato anche l'aumento del rischio di dispersione scolastica e povertà educativa, con possibile deprivazione culturale di bambini e adolescenti ed il maggior isolamento sociale dei/le ragazzi/e in condizione di maggiore fragilità economica, relazionale, educativa, o in condizione di disabilità.

Una attenzione specifica è stata data agli effetti dell'emergenza su preadolescenti e adolescenti in situazione di disagio e devianza, anche in relazione a fenomeni di "ritiro sociale" (cosiddetto "hikikomori") legati alla marginalizzazione e alla perdita improvvisa di relazioni: in connessione a tale situazione, la Regione si appresta a varare le prime linee guida a livello nazionale.

A questi rischi si aggiungono gli effetti negativi sulla tenuta della comunità a volte in profonda crisi identitaria e di solidarietà, in particolare in relazione ad episodi di violenza e razzismo verificatisi in alcuni territori e la potenziale destabilizzazione del welfare comunitario. Su questo ultimo aspetto però la maggior parte dei distretti è intervenuta puntando sul lavoro di rete, promuovendo il lavoro di comunità e prossimità, cercando alleanze e mettendo a sistema risorse, disponibilità e competenze presenti nei territori, favorendo collaborazione e cooperazione tra i diversi attori per la gestione di risorse e soggetti. Molte azioni sono realizzate infatti con gli enti del terzo settore, le

⁴ DGR 473/2021.

⁵ DGR 1283/2021.

organizzazioni del territorio, le istituzioni scolastiche, gli esercizi commerciali ed i singoli cittadini e volontari che prestano la loro opera quotidianamente per il supporto alla comunità.

Per questi motivi, sempre in seguito all'assestamento di bilancio per l'anno 2021 e alla valutazione dell'andamento del finalizzato con effettuata con gli EE.LL., sono stati dedicati ulteriori 1.7 milioni per il finanziamento di "Azioni di contrasto alla povertà minorile, educativa, relazionale e a contrasto del fenomeno del ritiro sociale di preadolescenti ed adolescenti", valutando l'intervento sulla fascia dei preadolescenti e adolescenti una priorità da mantenere.

Azioni e interventi a favore degli studenti per il contrasto del divario digitale nell'accesso alle opportunità educative e formative

In risposta all'emergenza sanitaria Covid-19, e alle misure restrittive volte al contenimento del rischio di contagio epidemiologico, la Regione ha condiviso con gli Enti locali e l'Ufficio scolastico regionale un intervento straordinario volto a concorrere a sostenere il pieno diritto di accesso e di fruizione alle attività educative. In particolare, nel 2020 la Giunta regionale con deliberazione n. 363/2020 ha approvato il "Progetto per il contrasto del divario digitale nell'accesso alle opportunità educative e formative" con un investimento complessivo di 5 milioni di euro per rendere disponibili agli studenti computer, tablet e la connettività necessaria per dialogare a distanza con la scuola, i compagni e i docenti nel periodo di sospensione delle attività educative e formative in presenza. Gli impatti attesi del progetto sono stati ampliati grazie ad una donazione da parte di Zanichelli Editore S.p.A di 1 milione di euro, destinati all'acquisizione di dotazioni a favore degli studenti frequentanti la scuola primaria del primo ciclo.

Il progetto si è basato sulla collaborazione interistituzionale nella programmazione, attuazione e valutazione degli interventi per valorizzare al massimo la complementarità delle risorse disponibili ed evitare il rischio della sovrapposizione delle azioni e ha visto la piena collaborazione tra l'Ufficio Scolastico Regionale e gli Uffici di ambito territoriale, i Comuni, le Province/Città metropolitana, le Istituzioni scolastiche e gli Enti di formazione. Il progetto ha inteso agire non solo in chiave emergenziale per sostenere, nello specifico contesto, il diritto allo studio di tutti gli studenti e le studentesse, ma come un intervento volto a concorrere ad un più ampio obiettivo di contrastare il divario digitale dei giovani e delle famiglie. Per questa finalità il progetto ha previsto che i dispositivi fossero dati in proprietà alle famiglie e agli studenti. Sono stati complessivamente 15.070 gli studenti e le studentesse ai quali sono stati consegnati i dispositivi – tablet, PC e strumenti di connettività. Per quanto riguarda le fasce di età, il 32% dei beneficiari frequentava le scuole primarie, il 24% le scuole secondarie di primo grado mentre il restante 44% aveva più di 14 anni ed era iscritto alle scuole secondarie di secondo grado o a un percorso di leFP realizzato da un ente di formazione professionale accreditato. Gli studenti beneficiari provengono da famiglie numerose (in media con più di 4 componenti) e in difficoltà economiche (nell'80% dei casi l'Isee è inferiore ai 13 mila euro).

La povertà e la marginalità estreme: interventi emergenziali in ambito sociale e sanitario

Le categorie più vulnerabili sono quelle su cui l'emergenza sociale e sanitaria causata dalla sospensione di tutte le attività si è abbattuta con maggiore forza: tra questi le persone senza dimora ovvero quella fascia di popolazione più fragile, spesso con problemi sanitari, di dipendenze e psichiatriche, priva di risorse sociali, economiche ed abitative.

In occasione del primo *lockdown* per le persone senza dimora l'assenza di un luogo fisico dove vivere è diventata un paradosso di fronte all'obbligo o alla necessità di "non uscire di casa". Ciò ha

costretto le amministrazioni a riorganizzare in breve tempo i servizi, riformularne tempi, modi e dimensioni al fine di offrire accoglienza e risposte ai bisogni primari ad un maggior numero di persone e per un maggior numero di ore nel corso della giornata. Per sostenere questo sforzo operativo ed economico è stato varato un programma finalizzato integrativo dotato di 815.000,00 euro per il 2020 e riproposto nel 2021 con 300.000,00: risorse regionali aggiuntive, da integrare con le operatività in corso già finanziate con il fondo nazionale povertà/quota povertà estrema e con le risorse dell'Avviso 4⁶.

Nell'ambito del supporto tecnico alle amministrazioni pubbliche e al terzo settore per la gestione dell'emergenza sociale e sanitaria sono inoltre stati attivati e condotti numerosi incontri finalizzati a condividere prassi e a recepire le istanze delle amministrazioni al fine di fornire risposte di sistema a supporto della gestione dell'emergenza - quale ad esempio la costruzione di una rete di referenti territoriali dell'Igiene pubblica di supporto ai servizi pubblici e privati a favore delle persone in condizione di grave emarginazione.

Per quanto riguarda gli aspetti sanitari sono stati individuati referenti locali di ciascuna azienda USL al fine di definire procedure per l'accesso ai servizi di bassa soglia (tamponi, stanze in attesa di esito tampone, ecc...) e di reperire collocazioni adeguate alle persone positive e/o che dovessero osservare un periodo di quarantena. Questa prassi ha successivamente favorito l'individuazione di procedure per la vaccinazione che tenessero conto delle caratteristiche di questo target di beneficiari – quali ad esempio l'individuazione di giornate dedicate in cui gli operatori potevano accompagnare o favorire l'accesso delle persone senza dimora che difficilmente sarebbero stati in grado di gestire gli appuntamenti.

Inoltre, si è rivolta particolare attenzione al supporto per il reperimento di generi alimentari, pasti da asporto da consumare presso le strutture (visto che le mense erano chiuse) e la distribuzione di kit sanitari.

Il Progetto INSIDE 1 e 2

Il progetto INSIDE - *Interventi Strutturati e Innovativi per contrastare la grave emarginazione adulta senza dimora in Emilia-Romagna*, nella sua prima edizione è stato realizzato dal 2017 al 2020 mentre la seconda edizione si realizzerà da metà 2022 fino al 31/12/2023; attraverso fondi POC e FEAD saranno messi in atto interventi in continuità a favore delle persone in condizione di povertà estrema realizzati in conformità a quanto stabilito dalle "Linee di Indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia".

Il Progetto vede la Regione Emilia-Romagna in qualità di capofila mentre partner attuatori delle azioni in sede locale sono i Comuni di Piacenza, Parma, Modena, Reggio Emilia, Ferrara, Ravenna, Forlì, Cesena, Rimini e l'Unione dei Comuni della Valle del Savio.

Non si tratta dell'unico progetto attivo in Emilia-Romagna: la Città metropolitana di Bologna ha infatti un proprio progetto con un'assegnazione di specifiche risorse.

Il progetto regionale INSIDE, finanziato con euro 2.899.300 (euro 1.449.650 Fondo PON e euro 1.449.650 Fondo FEAD) in entrambe le sue edizioni, prevede le seguenti azioni:

- creazione/rafforzamento della rete locale coordinata dall'ente pubblico,
- creazione/rafforzamento di unità di strada per senza dimora,

⁶ La Regione vi ha partecipato in qualità di capofila attraverso il "progetto Inside", finanziato con fondi PON Inclusione e Fead per 2.899.300,00 euro cui si aggiungono 1.648.000,00 euro della Città Metropolitana per un totale di 4.547.300,00 euro fino al 31/12/2020.

- presa in carico integrata, sostegno all'autonomia abitativa attraverso diverse forme di abitare: la creazione/rafforzamento di forme di convivenze, housing first e housing led⁷,
- distribuzione beni di prima necessità.

La Regione in qualità di capofila attua azioni di sostegno e accompagnamento a favore dei partner tra cui:

- l'attivazione e il coordinamento di un tavolo tecnico regionale quale sede di confronto e scambio prassi alle cui riunioni partecipa anche il Comune di Bologna;
- l'organizzazione di incontri di formazione e aggiornamento⁸ e di focus group;
- la produzione di materiali informativi a supporto delle operatività territoriali.

Di seguito alcuni dati relativi ai risultati ottenuti grazie ad INSIDE 1, in relazione ai due fondi di finanziamento:

Indicatore PON FSE OUTPUT	Beneficiari
Stima del numero di persone individuate ed agganciate dalle Unità di Strada	1937
Stima del numero di persone senza dimora che hanno effettuato almeno un primo colloquio di orientamento ai servizi	1480
Stima del numero di persone senza dimora prese in carico grazie al potenziamento del servizio realizzato sulla base del finanziamento richiesto	565
Stima del numero di persone inserite in strutture di accoglienza diurna	349
Stima del numero di persone inserite in strutture di accoglienza notturna	1045
Stima del numero di persone inserite in esperienze di co-housing e di Housing first;	178
Stima del numero di persone inserite in percorsi finalizzati ad inserimento lavorativo	113

Indicatore PON FSE DI RISULTATO	Beneficiari
Beneficiari contattati da un servizio a bassa soglia (UDS) che hanno avuto accesso ai servizi di segretariato sociale	739
Beneficiari presi in carico a seguito di colloqui con i servizi di segretariato sociale	432
Beneficiari senza tetto o persone colpite da esclusione abitativa inseriti in piani di sostegno o che abbiano superato la condizione acuta di bisogno ad un anno dalla presa in carico (indicatore specifico di risultato PON Inclusione)	221
N. di persone uscite da esperienze di co-housing e housing first verso autonomie abitative	28
Numero persone iscritte all'anagrafe comunale/residenza fittizia	1270

Indicatore PO FEAD DI RISULTATO	Beneficiari
Numero totale di persone senza dimora beneficiarie degli interventi a bassa soglia	3870

⁷ Per approfondimenti si rimanda al Quaderno n. 2 "Indicazioni operative sull'accoglienza abitativa di adulte e adulti in condizione di grave emarginazione in Emilia Romagna", scaricabile al seguente link <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/pubblicazioni/prodotti-editoriali/2020/indicazioni-operative-ed-esperienze-sull2019accoglienza-abitativa-di-adulte-e-adulti-in-condizione-di-grave-emarginazione-in-emilia-romagna-esiti-del-percorso-regionale>).

⁸ Ad esempio giornate di formazione sulla residenza anagrafica per le persone senza dimora rivolte ad operatori sociali e anagrafici in collaborazione con ANCI e ANUSCA, convegno "La residenza anagrafica per le persone senza dimora"; per approfondimenti si rimanda al quaderno n. 1 "La residenza anagrafica per le persone senza dimora" scaricabile al link [https://sociale.regione.emilia-romagna.it/esclusione-sociale-e-poverta/la-residenza-anagrafica-per-le-persone-senza-dimora-bologna-23-ottobre-2019](https://sociale.regione.emilia-romagna.it/esclusione-sociale-e-poverta/la-residenza-anagrafica-per-le-persone-senza-dimora-bologna-23-ottobre-2019;);

Numero totale di persone senza dimora beneficiarie di distribuzione di altri beni materiali inserite in alloggi di transizione (es. Housing First e co-housing, Housing Led)	895
--	-----

Ulteriori azioni regionali a favore delle persone senza dimora: medico di medicina di base e trasporti agevolati

A livello regionale sono state inoltre attivate alcune significative azioni specifiche per supportare il riconoscimento dei diritti ed i percorsi di autonomia delle persone in condizione di povertà estrema e senza dimora.

Infatti, con la L.R. n. 10 del 29 luglio 2021 "Iscrizione dei senza dimora nelle liste degli assistiti delle Aziende USL regionali" la Regione, preso atto che ancora non ha tutte le persone senza dimora viene garantita dai Comuni la residenza fittizia (cap. 2, parr.4 e 4.2) ha voluto garantire alle persone italiane senza residenza la possibilità di iscriversi alla lista degli assistiti ed avere quindi accesso ad un medico di base. Con successiva DGR n. 2279/2021 "Iscrizione dei soggetti senza dimora nelle liste degli assistiti delle aziende USL ai sensi della Legge Regionale 10/2021 modalità e procedure" la Giunta regionale ha stabilito che siano i servizi sociali comunali a fare la segnalazione/relazione ai servizi sanitari.

Ulteriore intervento è stato l'inserimento delle persone in condizione di povertà estrema e senza dimora tra i beneficiari delle tariffe agevolate dei trasporti pubblici. Infatti, la DGR 211/2021 "Accordo regionale tariffe agevolate di abbonamento annuale di trasporto a favore di categorie sociali: proroga e integrazione delibere di Giunta Regionale n. 1982/2015 e n. 2206/2018 - determinazione tariffe anno 2021", ha previsto la sperimentazione di un abbonamento semestrale agevolato rinnovabile per le persone indigenti senza dimora che necessitano di utilizzare il trasporto pubblico locale nell'ambito di un percorso di inserimento sociale e/o di una presa in carico da parte degli Enti Locali.

Il sostegno agli interventi territoriali per il recupero alimentare

L'impatto delle restrizioni conseguenti alla pandemia già a marzo 2020 ha portato alla luce situazioni di singoli e famiglie che, improvvisamente privati da una fonte di reddito continuativa, sono rapidamente scivolati in situazioni di difficoltà ad affrontare le spese legate alla quotidianità e, in alcuni casi, anche il soddisfacimento dei bisogni primari quali l'accesso al cibo. In quel frangente vi è stata l'immediata attivazione di numerosi soggetti del terzo settore che, in collaborazione con gli enti locali e la protezione civile e il supporto della Regione, hanno realizzato una serie di misure straordinarie in grado di far pervenire in breve tempo, e in condizioni di sicurezza, beni di prima necessità a persone e famiglie in condizione di disagio che precedentemente non accedevano a questo tipo di aiuto. In quel contesto emergenziale la Regione ha sostenuto l'attività di Banco Alimentare con un finanziamento straordinario di 20.000 euro volto a supportare il maggiore impegno che la Fondazione ha affrontato per rispondere a queste improvvise e fondamentali necessità.

Successivamente, viste anche la rapida ripresa dei contagi dal mese di ottobre e le nuove misure di contenimento con conseguente sospensione di numerose attività, la Giunta ha approvato un bando volto a sostenere le attività solidaristiche di recupero di alimenti, prodotti per l'igiene personale e della casa, materiali scolastici a favore delle persone in povertà realizzate da Associazioni di promozione sociale, Organizzazioni di volontariato e Fondazioni onlus emiliano romagnole. La mole di progetti presentati, 68 per un valore di 1.769.352,99 euro, è stata il segno tangibile di come il bando regionale sia stato in grado di cogliere da un lato un bisogno, dall'altro abbia incontrato la capacità del terzo settore regionale di attivarsi in risposta alle emergenze e alle necessità delle persone. Al termine del percorso di valutazione, e grazie anche ad uno stanziamento integrativo, sono stati finanziati 25 progetti, sui 64 valutabili, distribuiti su tutto il territorio e per un valore di 700.000,00 euro. Le quote di finanziamento sono andate dai 100.000 euro per le progettazioni di

dimensione regionale, ai 50.000,00 euro per le proposte di dimensione sovradistrettuale, ai 20.000,00 o 15.000,00 euro per le proposte incentrate sui singoli distretti, in base alla popolazione residente.

Tra le proposte approvate, una riguardava l'intervento regionale di Fondazione Banco Alimentare Emilia-Romagna onlus, 6 erano relative a mense per le persone maggiormente disagiate, 10 erano riconducibili agli Empori solidali che per questo bando hanno saputo costruire progetti di rilievo sovradistrettuale, provinciale o sovra provinciale, sia legati al tema più classico del recupero dei beni, sia su aspetti strategici come ad esempio la logistica, al servizio sia di più empori che di altri soggetti del terzo settore del territorio. Tra le iniziative approvate spiccano anche progettazioni di dimensioni più contenute o legate a territori periferici, ma in grado anche in questo caso di costruire reti e sinergie tra diversi soggetti.

Tutti e 25 i progetti finanziati si sono caratterizzati per la capacità di coniugare la risposta al bisogno di cibo, spesso emergenziale, all'ascolto e al supporto dei beneficiari, nella consapevolezza che la povertà non è solo un problema di carenza di mezzi economici e materiali ma sempre è correlata alla solitudine e alla mancanza di reti di sostegno. Queste azioni inoltre hanno contribuito a sensibilizzare le aziende produttrici, la grande e piccola distribuzione e le singole persone sull'importanza della riduzione degli sprechi, sulla contestuale riduzione dei rifiuti, sul diritto al cibo, sull'importanza di costruire relazioni solidali e di prossimità per affrontare le disuguaglianze moltiplicate dagli effetti del Covid 19.

Il bando ha portato in evidenza la ricchezza, la creatività e la capillarità di queste iniziative portate avanti tanto dalle grandi organizzazioni, come Banco Alimentare, quanto dalla rete delle Caritas, delle parrocchie, delle organizzazioni locali che operano su territori spesso periferici (si pensi, per esempio, a quelli della montagna); poi ci sono gli Empori solidali che negli ultimi anni hanno saputo crescere non solo numericamente ma hanno evidenziato una importante attitudine al rafforzamento delle reti alla costruzione di nuove sinergie. L'esperienza promossa dall'Emporio solidale di Parma con il locale Centro Agroalimentare e la Regione ne è un esempio virtuoso: il CAL ha messo a disposizione la sua piattaforma logistica per organizzare ed ospitare le eccedenze ortofrutticole (*vd anche paragrafo dedicato*) poi destinate, attraverso una rete composta da una trentina di Associazioni di volontariato da Piacenza a Reggio, alle famiglie in difficoltà. Avviata a gennaio 2021, questa iniziativa ha consentito dopo i primi 6 mesi di recuperare e redistribuire 194,7 tonnellate di prodotti.

Gli Empori solidali⁹

L'Emilia-Romagna, tra le tante importanti iniziative per il recupero alimentare quali quelle della Fondazione Banco Alimentare Emilia-Romagna Onlus e della rete Caritas, dal 2017 ha deciso di sostenere l'attività degli Empori solidali¹⁰: a giugno 2022 gli Empori presenti in regione risultano 27¹¹. Si tratta di esperienze caratterizzate da un forte radicamento con la comunità e che nascono dalla collaborazione tra soggetti diversi: associazioni e centri di servizio per il volontariato, pubbliche

⁹ <https://www.emporisolidaliemiliaromagna.it/>.

¹⁰ il 17 ottobre 2017 è stato sottoscritto tra Regione Emilia-Romagna, Coordinamento Empori solidali, Csv Emilia-Romagna Net, ANCI Emilia-Romagna il "Protocollo per la valorizzazione della rete degli Empori solidali Emilia-Romagna"

¹¹ I 27 Empori sono così distribuiti: 3 a Parma (capoluogo, Borgo Val di Taro, Lesignano de' Bagni).

2 a Reggio Emilia (capoluogo e Guastalla), 8 a Modena (capoluogo, Carpi, Medolla, Pavullo, Sassuolo, Soliera, Vignola, San Cesario Sul Panaro), 7 a Bologna (3 nel capoluogo, Casalecchio di Reno, Imola, Minerbio, San Lazzaro di Savena), 3 a Ferrara (capoluogo, Codigoro, Cento), 1 rispettivamente a Piacenza, Ravenna (Cervia), Forlì-Cesena (Forlì) e Rimini (capoluogo). È inoltre prevista l'apertura degli empori di Ravenna, Riccione (Rn), Argenta (Fe).

amministrazioni, fondazioni, aziende produttrici e quelle della grande distribuzione organizzata. Gli empori sono punti di distribuzione al dettaglio completamente gratuiti, con le caratteristiche di piccoli supermercati, realizzati per sostenere le persone in difficoltà attraverso l'aiuto alimentare e l'offerta di occasioni di socializzazione. Chi vi si reca può scegliere liberamente i prodotti (alimentari, per l'igiene della casa e personale) che sono recuperati attraverso differenti canali: Banco Alimentare, recupero delle eccedenze dalla grande e piccola distribuzione, donazioni da privati¹². Gli empori, proprio per le modalità e il contesto in cui viene svolta la loro funzione "primaria", sono in grado di realizzare una seconda importante funzione di natura sociale e relazionale, che si configura come complementare sia rispetto ai bisogni della persona, spesso deprivata anche dal punto di vista delle relazioni, che rispetto al sistema dei servizi pubblici. Da questo punto di vista costituiscono punti di snodo strategici per rafforzare le capacità di un territorio a farsi carico dei problemi che presenta e si collocano a pieno titolo nel quadro del più ampio sistema delle politiche a contrasto di povertà ed esclusione sociale.

Da novembre 2012, 16 dei 27 Empori hanno deciso di costituirsi in un ente di secondo livello, l'Associazione Empori solidali Emilia-Romagna Odv con l'obiettivo di operare in maniera ancora più sinergica tra i vari aderenti.

Il recupero delle eccedenze ortofrutticole

L'assessorato all'Agricoltura, caccia e pesca inoltre, attraverso Agrea, l'Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura, applica le opportunità offerte dall'Unione europea che finanzia il 100% del prodotto agricolo che non viene assorbito dal mercato, purché indirizzato alle persone indigenti: le eccedenze agroalimentari vengono pertanto ritirate dai produttori ortofrutticoli (associati in OP, Organizzazioni Produttori) e destinate alle associazioni che ridistribuiscono gratuitamente frutta e verdura alle persone indigenti.

Grazie ad una piattaforma informatica, messa a punto dalla Regione Emilia-Romagna, che incrocia l'offerta delle oltre 30 OP aderenti con la domanda degli enti no profit.

Dal 2012 al 2021 sono state ritirate dal mercato e dalle OP della nostra regione e destinate agli enti benefici che operano in Emilia-Romagna, oltre 40 mila tonnellate di prodotti ortofrutticoli freschi, oltre 140 mila in tutta Italia.

3. Le norme regionali per il contrasto alla povertà

Il Reddito di Solidarietà regionale e la L.R. 24/2016

La Regione Emilia-Romagna, con la legge 19 dicembre 2016, n. 24 "*Misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito*" è stata tra le poche regioni ad istituire una propria misura di sostegno al reddito, erogato nell'ambito di un progetto di attivazione sociale e di inserimento lavorativo, finalizzato a superare le difficoltà economiche del richiedente e del suo nucleo familiare. Il Reddito di Solidarietà (RES) si è collocato nel processo di costruzione di una nuova infrastruttura del welfare regionale - che di fatto è iniziata nel 2015 con l'approvazione della legge sull'inclusione socio lavorativa delle persone fragili (L.R. n.14/2015). La misura è poi diventata fondamentale quando, ad inizio 2018, è stato approvato il primo Piano nazionale contro la povertà 2018-2020 che ha reso

¹² A dicembre 2021 gli Empori emiliano-romagnoli avevano in carico 5.619 famiglie, pari a 19.087 persone; nel solo 2021, hanno distribuito 90.333 spese (92.574 nel 2020). Tutto questo con il contributo fondamentale di oltre 833 volontari, 367 aziende donatrici e 251 enti partner.

vincolante per i Comuni l'erogazione del Reddito di inclusione (REI), divenuto "livello essenziale delle prestazioni". In qualche modo, dunque, l'Emilia-Romagna con il RES, universalistico e per tutti, ha anticipato ciò che poco dopo è avvenuto a livello nazionale

Il RES è stato attivo dal 18/9/2017 al 28/2/2019: in poco più di 17 mesi sono state presentate 39.208 domande, accolte 22.977, pari al 58,60% (le respinte a causa della mancanza dei requisiti quali ISEE, patrimonio mobiliare o immobiliare; tale verifica è sempre stata fatta da INPS).

L'investimento per la Regione, sia per l'erogazione dei benefici che per le azioni di supporto attraverso fondi destinati ai Comuni, è stato di 34 milioni di euro.

Il RES è stato alternativo alla misura nazionale (dapprima SIA poi Rel) fino all'1/7/2018: in questa prima fase l'obiettivo è stato coprire quelle fasce di popolazione che, per i cd "requisiti familiari" posti dal SIA/Rel, restavano fuori dalla misura. Infatti, nella prima fase erano preponderanti tra i beneficiari le famiglie senza minori, i nuclei monopersonali, gli over 56 anni.

Nel momento in cui il Rel è divenuto una misura universalistica, il RES è stato modificato (LR 7/2018, "Modifiche ed integrazioni alla Legge regionale 19 dicembre 2016, n. 24") divenendo integrativo della misura nazionale rafforzandone quindi l'entità.

La misura regionale si è conclusa con l'entrata in vigore, a decorrere dal 1° marzo 2019, del reddito di cittadinanza che, sostituendo il Rel, ha di fatto decretato anche la fine del RES2. Per coloro che erano divenuti beneficiari entro il 28/2/2019, sono state mantenute tutte le azioni regionali necessarie alla fruizione dei benefici fino alla naturale scadenza degli ultimi, ovvero fino al mese di agosto 2020.

Il RES è stata una esperienza di politica pubblica regionale innovativa, in linea anche con gli obiettivi prioritari dell'Agenda ONU 20-30 per lo sviluppo sostenibile. Assieme alla LR 14/2015, ha costituito la base della progettazione di un nuovo pilastro del welfare dell'Emilia-Romagna dedicato a combattere le disuguaglianze più profonde, l'emarginazione più estrema e a ridare dignità alle persone in gravissimo disagio.

È nato in un momento in cui l'Emilia-Romagna, nonostante gli effetti della crisi del 2008 si fossero fatti sentire, registrava i tassi di povertà più contenuti, non solo sul panorama nazionale ma anche nel confronto con le regioni più sviluppate del nord Italia.

Nel periodo di sperimentazione del RES, nonostante la durata limitata, si sono registrati segnali positivi rispetto alla capacità di sostenere il reddito dei nuclei: nel 2019 le famiglie che vivevano in condizioni di povertà relativa¹³ erano calate al 4,2% del totale delle famiglie mentre il dato nazionale era salito all'11,4%. Prendendo in esame invece il parametro del "rischio povertà"¹⁴ si è registrato tra il 2017 e il 2018 un calo dal 17,2% al 14,2% a fronte di una media italiana del 27,3% mentre la "grave deprivazione materiale"¹⁵ è passata in quegli stessi anni dal 5,9 al 2,9%.

Nonostante l'impatto pesantissimo delle misure di contenimento della pandemia sull'economia, che ha fatto schizzare la povertà assoluta ai livelli più alti dal 2005, quindi peggio delle crisi del 2008 e del 2013, nel 2020 si è registrata contemporaneamente una riduzione dell'intensità della povertà; la contraddizione è solo apparente perché l'intensità della povertà¹⁶ è in sostanza la misurazione di "quanto poveri sono i poveri", quindi non sorprende in un'epoca di contrazione di molte voci di consumo per tutti, a prescindere dal reddito. Ma ci sono stati altri fattori che hanno consentito la

¹³ La povertà relativa viene valutata sulla base delle risorse disponibili mensilmente da parte delle famiglie in raffronto ad una soglia convenzionale di spesa per i consumi.

¹⁴ L'indicatore del rischio di povertà si basa sui redditi dei singoli e dei nuclei e viene identificata quale soglia del 60% del valore mediano dei redditi familiari equivalenti nazionali.

¹⁵ La grave deprivazione si misura sulla base della incapacità delle famiglie a rispondere ad almeno 4 su 9 fattori individuati a livello europeo: riscaldare adeguatamente l'abitazione, non potersi permettere un pasto proteico almeno una volta ogni due giorni, non poter sostenere una spesa imprevista, essere in arretrato con il pagamento delle bollette, affitto, mutuo ecc, non potersi permettere una settimana di ferie all'anno, la tv a colori, la lavatrice, l'automobile o il telefono.

¹⁶ Misurazione percentuale di quanto la spesa mensile per consumi delle famiglie povere è in media al di sotto della linea di povertà.

tenuta dei consumi e Il grave scivolamento in condizioni di povertà per un numero ancora maggiore di nuclei e persone quali ad esempio il reddito di cittadinanza, il Reddito di Emergenza e la cassa integrazione.

Il sostegno all'inserimento lavorativo delle persone fragili e la L.R.14/2015¹⁷

In un contesto così variegato e complesso si inserisce la L.R.14/2015 “Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari”.

Legge che mira a supportare l'integrazione tra i servizi pubblici e la creazione di percorsi di personalizzati di presa in carico che permettano e favoriscano non solo l'inserimento lavorativo, ma anche l'inclusione sociale dell'utenza multiproblematica.

Partendo dal presupposto che sempre di più, infatti, l'utenza che accede ai servizi per il lavoro, sociali e sanitari esprima un bisogno articolato, multiplo e complesso, la L.R.14/2015 ha cercato di definire strumenti, regole e processi per intervenire in modo adeguato, spingendo sull'integrazione dei servizi come chiave per una presa in carico più efficace.

Il modello definito dalla legge prevede:

- Unicità di accesso → l'utente accedendo in modo indifferente da uno dei servizi coinvolti (lavoro-sociale-sanitario) del suo Distretto viene valutato in modo completo per comprendere la sua eventuale multi-problematicità e quindi la necessità di attivare una presa in carico integrata
- Valutazione multidimensionale → attraverso il profilo di fragilità l'operatore che ha intercettato l'utente, valuta gli ambiti/domini di possibile fragilità e vulnerabilità dello stesso e comprende, anche attraverso il supporto di operatori di altri servizi, quali azioni in termini di presa in carico siano più idonee, su quali fragilità intervenire e attraverso quali punti di forza costruire il programma personalizzato. Per consentire una fluidità del processo la valutazione è suddivisa in 2 step: accesso e valutazione approfondita. L'accesso viene realizzato su tutta l'utenza intercettata attraverso la somministrazione di 10 dei 30 item del profilo. Solo al raggiungimento di una soglia minima si procede al completamento del profilo attraverso gli ulteriori item durante la valutazione approfondita.
- Attivazione di equipe multiprofessionali → per gli utenti ritenuti fragili e vulnerabili in base alla valutazione fatta con il profilo di fragilità, si attiva una equipe di operatori formata sempre da operatori del servizio per il lavoro e, in base alle problematiche rilevate, anche da operatori del servizio sociale e/o sanitario
- Definizione di un programma personalizzato → l'equipe multiprofessionale ha il compito di definire e condividere con l'utente un programma personalizzato di interventi che prevede sia misure a supporto dell'inserimento lavorativo sia misure che intervengono prevalentemente sulla dimensione inclusiva e sociale
- Definizione di un catalogo regionale di interventi → a livello regionale, a supporto dell'azione di progettazione dei programmi personalizzati da parte delle equipe, è stato definito un

¹⁷ Paragrafo tratto dalla Relazione sull'attuazione della legge regionale 14/2015 “Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociale e sanitari” elaborati dall'Agenzia Regionale per il Lavoro dell'Emilia-Romagna

catalogo degli interventi di natura lavorativa e socio/sanitaria che possono essere previsti nella fase di realizzazione della presa in carico integrata all'interno dei singoli programmi

- Stanziamento di risorse finanziarie dedicate per la definizione dei programmi personalizzati → per favorire una efficace attuazione della legge si è stabilito di destinare una quota del Fondo Sociale Europeo (FSE) per finanziare il costo delle misure di politica attiva presenti nei programmi personalizzati. Unitamente a queste risorse vengono inoltre destinate ulteriori risorse dei fondi comunali e sanitari per finanziare le misure di carattere socio/sanitario
- Programmazione distrettuale degli interventi → ciascun Distretto, in base alle caratteristiche dell'utenza presente nel proprio territorio, definisce un Piano Integrato Territoriale (PIT) che distribuisce le risorse destinate al territorio sulle misure/interventi ritenuti più idonei. A fronte di questa programmazione, relativamente alle risorse FSE, le Regioni indice specifiche operazioni per individuare i soggetti incaricati di attuare le misure di politica attiva per il lavoro in ciascun Distretto.

Il 2021 è stato il sesto anno di attuazione della L.R.14/2015; di seguito si riportano i principali risultati raggiunti nel triennio tra il 2018 e il 2021:

L'utenza

Le persone per le quali è stato somministrato il profilo di fragilità per comprenderne l'eventuale multi-problematicità sono state circa 58mila.

Di queste si rileva che:

- circa il 57% sono donne;
- oltre il 47% appartiene ad una fascia di età tra i 35 e i 54 anni;
- il 67% sono di cittadinanza italiana;
- circa il 25% vive da sola;
- il 30% non ha nessuna presa in carico attiva al momento della valutazione;

Di queste 58mila persone è stata attivata una presa in carico integrata ai sensi della L.R.14/2015, per quasi 11.500 utenti.

11.500 utenti che, pur mantenendo le stesse caratteristiche della platea complessiva (maggioranza di donne circa 56%, oltre il 50% con una età tra i 35 e i 54 anni, 25% vive da sola, 60% di cittadinanza italiana) esprime un dato fortemente dissimile in termini di prese in carico. Sono infatti oltre il 37% le persone prese in carico dalla L.R.14 che al momento della valutazione avevano già una presa in carico attiva da parte del servizio sociale e oltre il 20% che esprimevano una presa in carico congiunta tra servizi per il lavoro e servizio sociale. Nel complesso, comunque circa il 12% è rappresentato da utenti senza nessuna presa in carico attiva. Si tratta quindi di persone che pur esprimendo fragilità multiple non erano ancora conosciute dai servizi.

Ulteriore aspetto evidenziato da questa analisi è la tipologia di fragilità che questa utenza manifesta e che li ha portati ad essere presi in carico in modo integrato da equipe multiprofessionali.

Le problematiche rilevate dal profilo di fragilità più marcate e cioè quelle che esprimono un valore superiore al 2 (3 è il valore massimo attribuibile a ciascun item del profilo di fragilità), sono quelle legate prevalentemente alla condizione economica e alle competenze possedute. Nel verso opposto, gli aspetti che non rappresentano fragilità e criticità per l'utenza sono, la cura della persona, la condizione abitativa e le competenze comunicative in lingua italiana che non raggiungono in media un valore superiore allo 0,5.

Tali fragilità sono omogenee se si raffrontano gli uomini e le donne mentre cambiano seppur in modo non sostanziale se analizziamo l'utenza per fasce di età.

Le competenze digitali così come le competenze in lingue straniere, infatti, esprimono un fattore di fragilità che aumenta all'aumentare dell'età. Si passa infatti da un valore medio di 1,5 per gli under 35, ad un valore medio di quasi il 2,5 per gli over 55.

I programmi sottoscritti

Per ciascuno degli 11.500 utenti presi in carico, così come prevede la legge, si è attivata una specifica équipe con l'obiettivo di definire un programma personalizzato.

Dal punto di vista delle misure, complessivamente, all'interno dei programmi personalizzati, sono state previste 86.850 prestazioni/misure tra le misure di politica attiva e gli interventi di natura socio/sanitaria. Sono quindi circa 8 le prestazioni in media previste per ciascun utente preso in carico.

Guardando gli interventi più frequenti si vede come, a livello di misure di politica attiva per il lavoro, siano i tirocini quelli più ricorrenti.

Infatti, con oltre 9mila tirocini previsti all'interno degli 11.258 si comprende come in media per 4 utenti su 5 questa misura sia stata individuata come la misura idonea a supportare il percorso di inserimento lavorativo e inclusione sociale degli utenti presi in carico.

A questi si affiancano le attività a supporto dei processi di apprendimento nei contesti lavorativi che prevedono un tutoraggio specifico in fase di realizzazione di tirocini o contratti di lavoro a TD e che quindi sono stati attivati congiuntamente ai tirocini.

Sempre analizzando le misure di politica attiva per il lavoro, si vede come oltre ai tirocini sia la formazione permanente a ricoprire un ruolo importante all'interno dei programmi. Infatti, sono oltre 17mila gli interventi previsti e quindi sono circa 2 gli interventi di formazione inseriti in media in ogni programma sottoscritto.

Orientamento specialistico e Formazione progettata con riferimento al Sistema Regionale delle Qualifiche completano il panorama delle misure di politica attiva più utilizzate.

La prima è stata prevista in oltre 3mila programmi e quindi per circa un utente su 4 di quelli che hanno sottoscritto il programma personalizzato, l'équipe ha ritenuto importante realizzare un percorso di orientamento propedeutico alle successive attività.

Per quanto riguarda invece la Formazione a Qualifica, questa è stata prevista per 1.128 utenti.

Passando all'analisi delle misure più di carattere inclusivo e sociale si vede come le più utilizzate siano i contributi economici a integrazione del reddito familiare (1.111) e quelli per servizio trasporto e mobilità (735) oltre al servizio di accompagnamento sociale (569).

I soggetti coinvolti

L'attuazione della L.R.14/2015 necessita di un coinvolgimento importante da parte dei territori di riferimento.

In questa logica a livello di servizi pubblici sono circa 2.800 gli operatori dei tre servizi coinvolti, attivati nelle diverse fasi di gestione del processo di presa in carico integrata, dalla valutazione alla definizione e gestione del programma personalizzato.

Sempre in termini numerici, se si guarda la fase di attuazione delle misure di politica attiva previste all'interno dei programmi personalizzati, per queste che sono demandate, attraverso specifici bandi, ai soggetti accreditati in Area 2 (DGR 1959/2016), sono coinvolti 47 soggetti/enti inseriti in 38 partenariati uno per distretto.

Ultimo dato infine rilevato, rispetto ai soggetti coinvolti, è relativo alle aziende che hanno attivato un tirocinio per gli utenti della L.R.14/2015. Rispetto a questo dato sono 2700 le imprese che hanno ospitato almeno un tirocinante.

Esiti occupazionali

Un dato di assoluto interesse raccolto in questa clausola è quello relativo agli esiti occupazionali.

Su questo aspetto si vede come, relativamente agli esiti occupazionali e quindi alle assunzioni intercorse per i beneficiari della L.R.14/2015 successivamente alla sottoscrizione del programma personalizzato, dei 17.180 utenti con programmi sottoscritti, il 42% pari a 7.220 ha avuto successivamente alla sottoscrizione dello stesso un contratto di assunzione.

Guardando tale dato a 3-6-12-24 mesi dall'avvio del programma si vede come complessivamente per le 3 programmazioni i contratti a tempo determinato e indeterminato siano stati rilevati con percentuali omogenee rispetto al totale della tipologia di contratto.

Il 28,5% dei contratti a TD e il 21,7% dei contratti a TI sono stati attivati a 3 mesi dall'avvio del programma.

Lo stesso dato osservato a 24 mesi fa vedere come per i contratti a TD se ne osservino circa 1.400 con una percentuale del 22,4% mentre per i contratti a TI si superi il 27%. Questo fa emergere come con l'andare del tempo aumentino di più per gli utenti L.R.14, i contratti a tempo indeterminato in proporzione rispetto a quelli a tempo determinato.

Le programmazioni realizzate e le risorse destinate

La L.R.14/2015 prevede che l'integrazione dei servizi e di conseguenza la presa in carico delle persone fragili e vulnerabili sia supportata da specifiche risorse e da una attività di programmazione multilivello che ne consenta una reale ed efficace attuazione.

A supporto dell'attuazione della L.R.14/2015 in ciascuna programmazione sono stati destinati 20 milioni del FSE per finanziare le misure di politica attiva individuate dalle equipe per intervenire sulla condizione di fragilità e vulnerabilità degli utenti e favorirne il loro inserimento lavorativo.

Unitamente al FSE ci sono poi ulteriori risorse derivanti dal Fondo Sociale Comunale, dal Fondo Sanitario Regionale e dal Fondo Sociale Regionale che, per circa 2,4 milioni a programmazione, hanno finanziato prevalentemente le misure di carattere inclusivo e le attività di supporto allo svolgimento dei percorsi definiti all'interno dei programmi.

Rispetto alla programmazione 2019 va ricordato che la Regione ha integrato le risorse previste con ulteriori 1.200.000 euro, attraverso apposita deliberazione della Giunta regionale n. 1564 del 6/10/2021 avente ad oggetto "Attuazione L.R. n. 14/2015 - anno 2020 - nei 38 ambiti distrettuali: assegnazione di risorse aggiuntive ai soggetti titolari delle attività individuati a seguito dell'Invito di cui alla propria deliberazione n. 1822/2019".

È importante ricordare che tali risorse, come previsto dalla legge vengono gestite attraverso una programmazione multilivello: centrale e territoriale.

A livello centrale la Giunta regionale approva le linee di programmazione integrata dei servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari, di norma con cadenza triennale, definendo fra l'altro obiettivi, priorità degli interventi, risorse, criteri di riparto territoriale, elenco delle azioni ammissibili.

Successivamente a livello territoriale in ciascuno dei 38 Ambiti distrettuali regionali si approva il Piano integrato territoriale, anch'esso di durata triennale, sulla base di un Accordo di programma tra Regione, Aziende sanitarie e Comuni o Unioni di Comuni; il piano integrato triennale di ciascun Distretto si articola poi in piani annuali che definiscono in modo dettagliato le modalità d'impiego delle risorse in funzione delle diverse tipologie d'intervento. L'iter dei piani prevede che essi siano predisposti dai Distretti, inviati e approvati dalla Regione, e quindi finalmente adottati definitivamente dai Distretti: solo al termine di questo iter la Regione pubblica l'Invito finalizzato a rendere attuabili gli interventi.

La scelta del Distretto ha una valenza chiara, di natura strategica, che si fonda sulla centralità del territorio come dimensione nella quale costruire l'integrazione tra le politiche e gli interventi. Rilanciando il Distretto come baricentro degli interventi integrati si è compiuta anche una scelta coerente con gli obiettivi del Piano Sociale e Sanitario Regionale 2017-2019, che ha a sua volta identificato nell'ambito distrettuale il perno attorno al quale promuovere l'integrazione sociale e sanitaria. L'omogeneità delle politiche sociali, sanitarie e del lavoro è dunque concepita a partire dalla individuazione di un livello territoriale intermedio tra quello dei Comuni (in molti casi troppo piccoli per una gestione adeguata delle politiche integrate) e l'area provinciale (troppo grande e quindi troppo distante rispetto ai bisogni dell'utenza). All'interno dei Distretti l'Ufficio di Piano è stato anche individuato dalla Regione come ufficio di supporto.

I 38 Distretti sono stati quindi chiamati a gestire la programmazione territoriale individuando gli interventi riguardanti sia le prestazioni sociali che quelle concernenti il lavoro tra quelli elencati nel catalogo regionale degli interventi. La ridefinizione degli ambiti territoriali e la nomenclatura degli interventi hanno costituito l'intelaiatura del nuovo sistema di programmazione.

4. Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza: i dati dell'Emilia-Romagna e l'integrazione con la L.R. 14/2015

Il reddito di cittadinanza (RdC) è stato introdotto con decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 come misura di contrasto alla povertà sotto forma di sostegno economico finalizzato al reinserimento nel mondo del lavoro e all'inclusione sociale. Diventa Pensione di Cittadinanza (PdC) quando tutti i componenti del nucleo hanno dai 67 anni, oppure se sono presenti disabili gravi o non autosufficienti, anche di età inferiore ai 67 anni. Il Reddito è condizionato all'adesione a un percorso di accompagnamento al lavoro e all'inclusione sociale che, in relazione delle caratteristiche del nucleo, prevede o la sottoscrizione della Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro (DID) e del Patto per il lavoro presso un Centro per l'impiego, o del Patto per l'inclusione sociale presso i servizi sociali dei comuni e l'attivazione di una serie di misure di sostegno finanziate attraverso la "quota servizi" del Fondo nazionale povertà.

I dati forniti dall'Osservatorio sul Reddito e la Pensione di Cittadinanza di INPS, dall'avvio della misura nell'aprile del 2019 e aggiornati a settembre 2021, indicano che in Emilia-Romagna i richiedenti rispetto ad entrambe le misure sono stati 72.005 nel 2019 (pari al 4,4% del dato nazionale), 52.559 nel 2020 (3,6%) e 38.506 nei primi 9 mesi del 2021 (3,9%).

I percettori di almeno una mensilità di Reddito o Pensione di Cittadinanza sono stati:

- nel 2019: 39.530 nuclei (pari al 3,57% del dato nazionale di cui 85,44% RdC) corrispondenti a 89.903 persone con un importo medio del beneficio di 395,80 euro;

- nel 2020: 53.005 nuclei (pari al 3,36% del dato nazionale di cui 87,67% RdC) corrispondenti a 116.025 persone con un importo medio del beneficio di 430,29 euro;
- del totale Ita
- nel 2021: 54.660 nuclei (pari al 3,2% del dato nazionale di cui 88,09% RdC) corrispondenti a 113.171 persone con un importo medio del beneficio di 448,20 euro.

A livello pratico il reddito di cittadinanza prevede la suddivisione dei beneficiari in due platee distinte:

- *nella prima si inseriscono i nuclei familiari di beneficiari che sono/possono considerarsi più vicini al lavoro e per i quali deve essere sottoscritto un Patto per il Lavoro definito dal Centro per l'impiego;*
- *nella seconda invece si trovano i nuclei familiari di beneficiari più distanti dal mercato del lavoro e quindi più idonei alla definizione di percorsi di inclusione sociale. Per questi il servizio di riferimento è il servizio sociale territoriale che ha il compito di costruire un Patto per l'inclusione anche attraverso la costituzione di equipe multidisciplinari.*

In questa logica, a differenza del REI (reddito di inclusione) istituito con Dlgs. 147/2017, viene meno o comunque si riduce di molto la spinta all'integrazione tra i servizi e alla costituzione di equipe multiprofessionali per la progettazione degli interventi, vedendo nella platea dei destinatari bisogni prevalentemente focalizzati o sull'inserimento lavorativo o sull'inclusione sociale.

La scelta della tipologia di percorso/patto da attivare è in capo ai servizi (lavoro/sociale) che ricevono il nucleo beneficiario e che attraverso una valutazione delle sue caratteristiche, definiscono se sia corretto proseguire con la presa in carico oppure sia più corretto un "trasferimento" all'altro servizio.

Il processo di valutazione, mentre nei servizi sociali è supportato da un apposito strumento di assessment, mutuato dal REI, per quanto riguarda i servizi per il lavoro viene lasciato alla professionalità dell'operatore che riceve i beneficiari.

A tal proposito in Emilia-Romagna l'attuazione del reddito di cittadinanza è stata realizzata cercando di mantenere comunque una connessione con la L.R.14/2015 e con gli obiettivi che la legge si prefigge.

La scelta fatta quindi, è stata quella di utilizzare il profilo di fragilità della L.R.14/2015, a supporto della valutazione di tutti i beneficiari del RdC e di definire la tipologia di presa in carico/patto da sottoscrivere in base all'esito che il profilo restituisce.

La volontà di fondo è quella di proseguire nel processo di omogeneizzazione dei linguaggi tra i servizi pubblici per il lavoro-sociale-sanitario e nella costruzione di prassi condivise per la gestione della presa in carico degli utenti.

In questa logica, quindi sono state definite delle apposite linee guida sia per i servizi per il lavoro che per i servizi sociali che illustrano il processo di valutazione dei beneficiari attraverso il profilo di fragilità e ne definiscono i possibili esiti in connessione con gli esiti previsti dalla L.26/2019.¹⁸

A seguire si illustrano alcuni dati di massima relativi ai beneficiari del reddito di cittadinanza in Regione Emilia-Romagna, aggiornati al giugno 2021 ed elaborati dall'Agenzia Regionale per il Lavoro dell'Emilia-Romagna.

¹⁸ *Tratto dalla Relazione sull'attuazione della legge regionale 14/2015 "Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociale e sanitari" elaborati dall'Agenzia Regionale per il Lavoro dell'Emilia-Romagna.*

La prima tabella da un dimensionamento di massima relativamente ai nuclei beneficiari di reddito di cittadinanza tra aprile 2019 e giugno 2021 suddivisi per regione.

In Emilia-Romagna la misura è stata attivata per un numero complessivo di nuclei pari a 156.108 di cui 72.000 nel primo anno, 52.500 nel secondo e i restanti 32.500 nel primo semestre del terzo anno.

Tab. 7 Nuclei richiedenti RdC/PdC per anno e regione

REGIONE E AREA GEOGRAFICA	Anno 2019 (Aprile - Dicembre)		Anno 2020 (Gennaio - Dicembre)		Anno 2021 (Gennaio - Giugno)	
	VALORI ASSOLUTI	VALORI %	VALORI ASSOLUTI	VALORI %	VALORI ASSOLUTI	VALORI %
PIEMONTE	96.840	5,9%	80.933	5,5%	46.837	5,9%
VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE	2.124	0,1%	1.369	0,1%	830	0,1%
LOMBARDIA	163.638	10,0%	146.207	10,0%	87.526	11,0%
TRENTINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL	8.756	0,5%	6.269	0,4%	5.045	0,6%
VENETO	61.703	3,8%	44.529	3,1%	26.556	3,3%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	20.928	1,3%	12.840	0,9%	7.527	0,9%
LIGURIA	36.068	2,2%	31.433	2,2%	17.068	2,1%
EMILIA-ROMAGNA	72.005	4,4%	52.559	3,6%	31.544	4,0%
TOSCANA	71.179	4,3%	54.201	3,7%	31.229	3,9%
UMBRIA	18.942	1,2%	15.021	1,0%	8.362	1,0%
MARCHE	29.504	1,8%	20.482	1,4%	10.775	1,3%
LAZIO	147.975	9,0%	147.440	10,1%	87.711	11,0%
ABRUZZO	34.879	2,1%	27.438	1,9%	14.483	1,8%
MOLISE	9.059	0,6%	7.796	0,5%	3.604	0,5%
CAMPANIA	284.988	17,4%	286.567	19,6%	154.451	19,3%
PUGLIA	142.368	8,7%	127.837	8,8%	67.353	8,4%
BASILICATA	16.591	1,0%	11.989	0,8%	5.674	0,7%
CALABRIA	102.188	6,2%	89.806	6,2%	43.886	5,5%
SICILIA	252.791	15,4%	241.387	16,5%	121.530	15,2%
SARDEGNA	66.973	4,1%	53.284	3,7%	26.491	3,3%
ITALIA	1.639.499	100,0%	1.459.387	100,0%	798.482	100,0%
NORD	462.062	28,2%	376.139	25,8%	222.933	27,9%
CENTRO	267.600	16,3%	237.144	16,2%	138.077	17,3%
SUD E ISOLE	909.837	55,5%	846.104	58,0%	437.472	54,8%

Fonte: INPS – Report Rei-RdC-REm Aprile 2019 – giugno 2021

Guardando gli stessi dati per provincia, si vede come Bologna, Modena e Reggio Emilia con rispettivamente 37mila nuclei, 25mila e 18mila rappresentino oltre il 50% dei nuclei beneficiari complessivi.

Tab. 8 Nuclei richiedenti di RdC/PdC per anno e provincia (E-R)

REGIONE E PROVINCIA	Anno 2019 (Aprile - Dicembre)		Anno 2020 (Gennaio - Dicembre)		Anno 2021 (Gennaio - Giugno)	
	VALORI ASSOLUTI	VALORI %	VALORI ASSOLUTI	VALORI %	VALORI ASSOLUTI	VALORI %
EMILIA-ROMAGNA	72.005	4,4%	52.559	3,6%	31.544	4,0%
BOLOGNA	16.515	1,0%	12.561	0,9%	7.794	1,0%
FERRARA	6.237	0,4%	4.459	0,3%	2.653	0,3%
FORLÌ-CESENA	5.579	0,3%	3.787	0,3%	2.190	0,3%
MODENA	11.531	0,7%	8.284	0,6%	4.921	0,6%
PARMA	7.639	0,5%	5.641	0,4%	3.391	0,4%
PIACENZA	3.982	0,2%	2.747	0,2%	1.753	0,2%
RAVENNA	6.325	0,4%	4.254	0,3%	2.519	0,3%
REGGIO EMILIA	8.405	0,5%	6.221	0,4%	3.642	0,5%
RIMINI	5.792	0,4%	4.605	0,3%	2.681	0,3%
ITALIA	1.639.499	100,0%	1.459.387	100,0%	798.482	100,0%

Fonte: INPS – Report Rei-RdC-REm Aprile 2019 – giugno 2021

L'ultima tabella esprime un dato ancora più dettagliato andando a identificare, a partire dai nuclei beneficiari della misura, il numero di persone coinvolte.

Nello specifico si vede come in Emilia-Romagna il reddito di cittadinanza abbia coinvolto complessivamente oltre 310mila persone suddivise in circa 90mila nel 2019, 116mila nel 2020 e oltre 117 mila nel primo semestre del 2021.

Tab. 9 Nuclei percettori di almeno una mensilità di RdC/PdC nell'anno di riferimento per regione

REGIONE E AREA GEOGRAFICA	Anno 2019 (Aprile - Dicembre)			Anno 2020 (Gennaio - Dicembre)			Anno 2021 (Gennaio - Giugno)		
	NUMERO NUCLEI	NUMERO PERSONE COINVOLTE	IMPORTO MEDIO MENSILE	NUMERO NUCLEI	NUMERO PERSONE COINVOLTE	IMPORTO MEDIO MENSILE	NUMERO NUCLEI	NUMERO PERSONE COINVOLTE	IMPORTO MEDIO MENSILE
PIEMONTE	62.540	134.454	459,62	87.927	183.240	497,04	90.056	179.251	515,60
VALLE D'AOSTA/ VALLÉE D'AOSTE	1.230	2.508	375,99	1.517	3.033	394,64	1.414	2.735	417,78
LOMBARDIA	94.202	213.293	422,79	144.316	306.227	456,74	143.203	292.280	474,10
TRENTINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL	3.925	9.695	349,16	5.394	12.969	385,44	5.393	12.544	385,74
VENETO	33.644	72.304	391,93	45.272	95.501	421,49	43.953	88.225	438,33
FRIULI-VENEZIA GIULIA	12.610	24.220	369,53	15.386	29.004	416,44	14.377	25.909	431,43
LIGURIA	23.550	47.021	444,06	34.242	67.133	475,72	34.205	64.994	493,41

EMILIA- ROMAGNA	39.530	89.903	395,80	53.005	116.025	430,29	52.292	107.871	449,32
TOSCANA	41.422	91.705	421,50	55.373	119.748	449,95	55.106	113.939	466,39
UMBRIA	11.784	26.414	455,84	16.223	35.158	485,33	15.992	33.201	503,85
MARCHE	16.547	38.217	410,32	21.683	48.570	446,38	21.052	44.705	466,60
LAZIO	98.332	216.921	475,07	152.274	324.104	510,41	168.018	341.762	527,36
ABRUZZO	23.329	52.081	460,12	30.953	66.863	494,45	31.257	64.573	517,39
MOLISE	6.316	14.268	475,52	8.705	18.611	498,65	8.715	17.908	524,57
CAMPANIA	213.057	610.435	567,54	313.325	850.133	606,85	335.916	873.981	619,67
PUGLIA	101.794	256.995	504,16	141.453	342.056	535,51	146.382	341.270	552,35
BASILICATA	11.093	24.257	440,42	13.713	28.828	464,26	13.502	27.151	490,69
CALABRIA	73.731	185.601	493,86	100.187	238.361	526,70	104.608	237.454	542,12
SICILIA	191.843	499.379	545,67	273.839	684.459	583,87	287.777	693.969	597,94
SARDEGNA	46.932	99.844	470,84	60.528	124.088	501,57	60.979	120.248	517,20
ITALIA	1.107.411	2.709.515	492,19	1.575.315	3.694.111	530,77	1.634.197	3.683.970	548,24
NORD	271.231	593.398	422,04	387.059	813.132	457,29	384.893	773.809	475,56
CENTRO	168.085	373.257	454,07	245.553	527.580	489,37	260.168	533.607	508,36
SUD E ISOLE	668.095	1.742.860	529,38	942.703	2.353.399	567,68	989.136	2.376.554	583,22

Fonte: INPS – Report Rei-RdC-REm Aprile 2019 – giugno 2021

Passando ai contenuti dei Patti (per il lavoro/di inclusione) sottoscritti dai servizi, la scelta fatta a livello regionale è stata quella di non utilizzare, a meno di specifiche casistiche, le misure e gli interventi messi a disposizione dalla L.R.14/2015.

Questo perché, soprattutto in termini di inserimento lavorativo, per i beneficiari di reddito di cittadinanza la norma nazionale, come illustrato precedentemente, prevede l'attivazione dell'Assegno di Ricollocazione (AdR) e quindi non si è ritenuto opportuno sovrapporre a questa, altre misure.

La possibilità, comunque di attivare la presa in carico integrata e quindi le misure messe a disposizione dalla L.R.14/2015 è stata prevista, per i sottoscrittori di un patto di inclusione per i quali l'equipe, attivata in fase di valutazione, valuti l'opportunità di procedere all'utilizzo delle stesse per favorire l'inclusione socio-lavorativa dell'utente.

I dati rilevati ed esplicitati in dettaglio nel capitolo 3 fanno emergere come la presa in carico integrata sia stata attivata per 978 beneficiari del reddito di cittadinanza.

Il Reddito di Emergenza

Il Reddito di Emergenza (REM) è stato Istituito con il D.L. 34/2020 (*Decreto Rilancio*) in favore dei nuclei familiari in difficoltà a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 che non potevano

accedere ad altre misure di sostegno, per i mesi di giugno-luglio 2020. Successivamente è stato prorogato per 10 ulteriori mensilità¹⁹.

Il suo valore mensile è di 400 euro moltiplicati per la scala di equivalenza fino ad un massimo di 800 (840 in presenza di disabili gravi o persone non autosufficienti).

Nelle tabelle che seguono vengono illustrati alcuni dati relativi ai percettori del REM²⁰.

Nello specifico si vede come in Emilia-Romagna questa misura abbia coinvolto oltre 26.500 nuclei familiari per un totale di circa 54mila persone.

Per questi il beneficio mensile medio erogato è pari a 511 euro contro un valore a livello nazionale pari a circa 545 euro.

Tab. 10 Nuclei percettori di Reddito di Emergenza (dl 41/2021 art.12 comma 1) per regione con almeno un pagamento - Anno 2021

REGIONE E AREA GEOGRAFICA	NUMERO NUCLEI	NUMERO PERSONE COINVOLTE	IMPORTO MEDIO MENSILE
PIEMONTE	25.427	50.908	511,71
VALLE D'AOSTA/ VALLÉE D'AOSTE	721	1.693	552,14
LOMBARDIA	60.308	130.060	523,84
TRENTINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL	3.726	8.759	543,19
VENETO	20.287	42.007	517,75
FRIULI-VENEZIA GIULIA	4.971	9.672	505,59
LIGURIA	11.578	23.108	512,14
EMILIA-ROMAGNA	26.529	53.735	511,00
TOSCANA	27.819	56.629	517,07
UMBRIA	6.447	13.127	518,51
MARCHE	9.152	19.345	526,18
LAZIO	71.267	139.384	511,51
ABRUZZO	10.945	22.614	524,85
MOLISE	3.734	7.442	517,82
CAMPANIA	77.790	191.466	573,73
PUGLIA	51.353	125.323	570,06
BASILICATA	8.525	18.110	535,08
CALABRIA	44.411	110.158	573,18
SICILIA	82.305	210.166	583,12

¹⁹ DL 104/2020, 1 mensilità, DL 137/2020, 2 mensilità – nov-dic 2020, DL 41/2012 3 mensilità – mar-mag 2021; DL 73, 4 mensilità – giugno-settembre 2021.

²⁰ Dati tratti dalla Relazione sull'attuazione della legge regionale 14/2015 "Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociale e sanitari" elaborati dall'Agenzia Regionale per il Lavoro dell'Emilia-Romagna.

SARDEGNA	14.511	30.017	527,54
ITALIA	561.806	1.263.723	544,29
NORD	153.547	319.942	517,93
CENTRO	114.685	228.485	514,44
SUD E ISOLE	293.574	715.296	569,67

INPS – Report Rei-RdC-REm Aprile 2019 – giugno 2021

Gli stessi dati analizzati per provincia fanno emergere come degli oltre 26.500 nuclei circa 7mila siano localizzati in provincia di Bologna.

Guardando l'importo medio mensile erogato si vede come con una media di euro511 a livello regionale la provincia che in media ha erogato il beneficio più alto è Modena con oltre euro530.

Tab. 11 Nuclei percettori di Reddito di Emergenza (dl 41/2021 art.12 comma 1) per provincia (E-R) con almeno un pagamento - Anno 2021

REGIONE E AREA GEOGRAFICA	NUMERO NUCLEI	NUMERO PERSONE COINVOLTE	IMPORTO MEDIO MENSILE
EMILIA-ROMAGNA	26.529	53.735	511,00
BOLOGNA	6.743	13.226	504,67
FERRARA	2.463	4.528	490,32
FORLI-CESENA	1.937	4.263	528,61
MODENA	3.544	7.887	530,98
PARMA	3.086	5.748	493,32
PIACENZA	1.314	2.546	502,02
RAVENNA	2.384	5.163	525,57
REGGIO EMILIA	2.709	5.603	515,01
RIMINI	2.349	4.771	515,24
ITALIA	561.806	1.263.723	544,29

INPS – Report Rei-RdC-REm Aprile 2019 – giugno 2021

5. La programmazione povertà 2018-2020

Nel triennio 2018-2020 le risorse complessive destinate alla Regione Emilia-Romagna sono state pari a 67.719.200,00 euro di cui:

- 55.384.200 quota servizi nazionale, dedicata a garantire leps e prestazioni connessi al Rel, successivamente al reddito di cittadinanza;
- 6.000.000 quota regionale per il supporto al RES²¹;
- 6.335.000 per la povertà estrema (5.220.000 euro del fondo nazionale e 1.115.000 euro attraverso due successivi programmi finalizzati regionali, attivati per sostenere gli interventi urgenti dei Comuni in risposta all'emergenza pandemica, come già descritto).

²¹ DGR 1001/2018.

La quota servizi del Fondo nazionale povertà nel triennio 2018-2020 è stata destinata a finanziare:

- i livelli essenziali delle prestazioni sociali connessi all'erogazione del reddito di cittadinanza (art. 4, comma 13, DL n. 4 del 2019) ovvero il rafforzamento del Servizio sociale professionale per la presa in carico, inclusa la valutazione multidimensionale, gli interventi inseriti nel Patto per l'inclusione (servizi di supporto alla genitorialità per famiglie con minori tra 0 e 3 anni, tirocini di inclusione, sostegno socio-educativo, assistenza domiciliare socio assistenziale e servizi di prossimità, sostegno alla genitorialità e mediazione familiare, mediazione culturale, pronto intervento sociale).
- gli eventuali costi per l'adeguamento dei sistemi informativi dei Comuni, singoli o associati;
- gli oneri per l'attivazione e la realizzazione dei Progetti utili alla collettività PUC (art. 12, comma 12 DL n. 4/2019);

La quota per interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora²² è invece stata destinata a finanziare gli interventi previsti dalle *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta*²³, oggetto di un apposito accordo in sede di Conferenza Unificata del 5/11/2015 tra Governo, Regioni, Province Autonome e Comuni.

In particolare, gli interventi attuati a livello regionale hanno interessato le categorie indicate all'art. 5 del Decreto interministeriale del 18/5/2018 ovvero: persone che vivono in strada o in sistemazioni di fortuna, che ricorrono a dormitori o a strutture di accoglienza notturna, che sono ospiti di strutture per persone senza dimora, anche per soggiorni di lunga durata, sono in procinto di uscire da strutture di protezione, cura o detenzione e non dispongono di una soluzione abitativa.

Le risorse nazionali sono state ripartite annualmente alle Regioni attraverso un decreto interministeriale; la quota servizi è stata trasferita direttamente dal Ministero ai distretti, la quota per la povertà estrema in questi anni è stata in parte trasferita direttamente dal livello nazionale a favore del Comune di Bologna, in quanto Comune capoluogo di Città Metropolitana, in parte alla Regione che ha provveduto con propri atti ad assegnarla ai Comuni capofila di distretto con popolazione superiore a 50.000 abitanti, ai sensi di quanto stabilito dal Piano regionale povertà 2018-2020.

Le risorse del Fondo nazionale povertà devono essere annualmente programmate e rendicontate direttamente dagli Ambiti sulla piattaforma multifondo predisposta dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali; al fine di mantenere un quadro unitario e promuoverne un utilizzo integrato a livello distrettuale, tali risorse sono state programmate anche nell'ambito della programmazione attuativa dei Piani di zona. Questo ha consentito alla Regione di effettuare un monitoraggio annuale di cui si presentano in sintesi i dati relativi al triennio 2018-2020:

Quota servizi

Interventi e servizi inclusione sociale e lavorativa	41,22%
Rafforzamento Servizio Sociale Professionale	37,36%
Rafforzamento Sportelli/Punti di accesso	14,89%
Oneri per attivazione e realizzazione dei PUC	6%
Adeguamento sistemi informativi	0,53%

Scorporando la voce "interventi e servizi inclusione sociale e lavorativa" si osservano i seguenti dati:

Sostegno socioeducativo domiciliare o territoriale, incluso il supporto nella gestione delle spese e del bilancio familiare	35,49%
---	--------

²² art. 7, comma 9, del D.lgs. n. 147 del 2017.

²³ <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/pubblicazioni/guide/linee-di-indirizzo/view>.

Servizio di pronto intervento sociale	24,86%
Tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione	17,31%
Assistenza domiciliare socioassistenziale e servizi di prossimità	9,97%
Sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare	6,97%
Servizio di mediazione culturale	5,4%

Quota per la povertà estrema

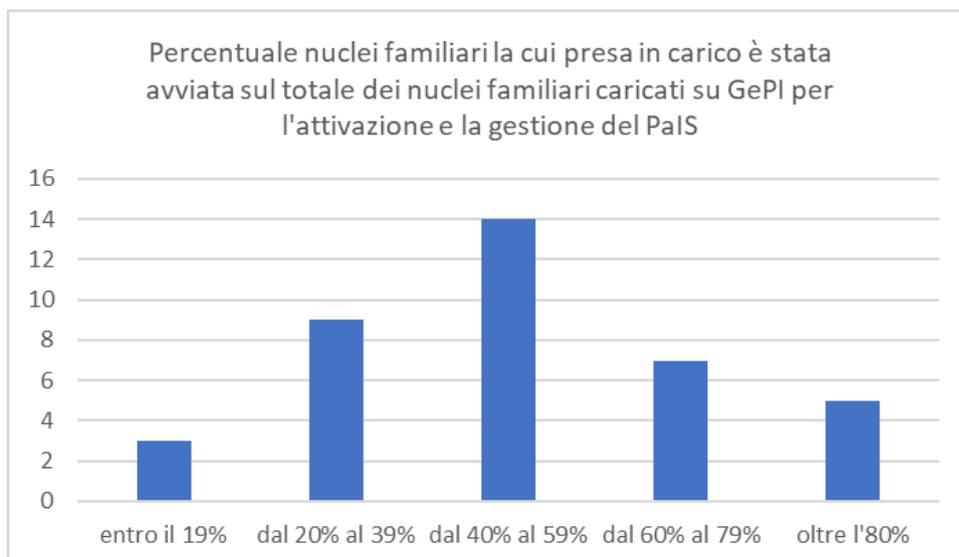
Accoglienza notturna	36,45%
Accoglienza h24	17,49%
Interventi a bassa soglia, incluse le unità di strada	12,77%
Percorsi di autonomia abitativa (Housing First, Housing Led, Co-Housing)	12,50%
Accoglienza diurna	7,45%
Percorsi di orientamento al lavoro e inclusione sociale	4,99%
Orientamento e accompagnamento ai servizi (incluso l'accompagnamento all'acquisizione della residenza anagrafica)	3,31%
Unità di strada	1,84%
Beni materiali nell'ambito di progetti di accompagnamento all'autonomia	1,55%
Beni di prima necessità in interventi a bassa soglia	0,90%
Altri interventi per l'emergenza sociosanitaria Covid 19	0,75%

L'articolazione dei dati relativi alla programmazione della quota povertà estrema, che differisce dalle categorie individuate a livello nazionale, è stata motivata dalla necessità di utilizzare le medesime voci oltre che per le risorse nazionali, anche per quelle regionali (programmi finalizzati) e per quelle derivanti dal progetto INSIDE, finanziato con fondi PON e FEAD nell'ambito dell'Avviso 4/2016.

6. Patti per l'inclusione sociale

Dall'analisi dei dati di GePI forniti dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, aggiornati a marzo 2022, emerge che in Emilia-Romagna su 41.035 nuclei beneficiari di reddito di cittadinanza oltre la metà (21.175 nuclei pari al 51,6%) sono stati assegnati ai servizi sociali per la stipula del Patto per l'Inclusione sociale. Il distretto di Correggio risulta quello con la proporzione maggiore di nuclei inviati ai servizi sociali, raggiungendo i due terzi dei nuclei (63,3%), mentre il distretto del Rubicone quello con l'incidenza minore, poco più di un terzo (38,5%).

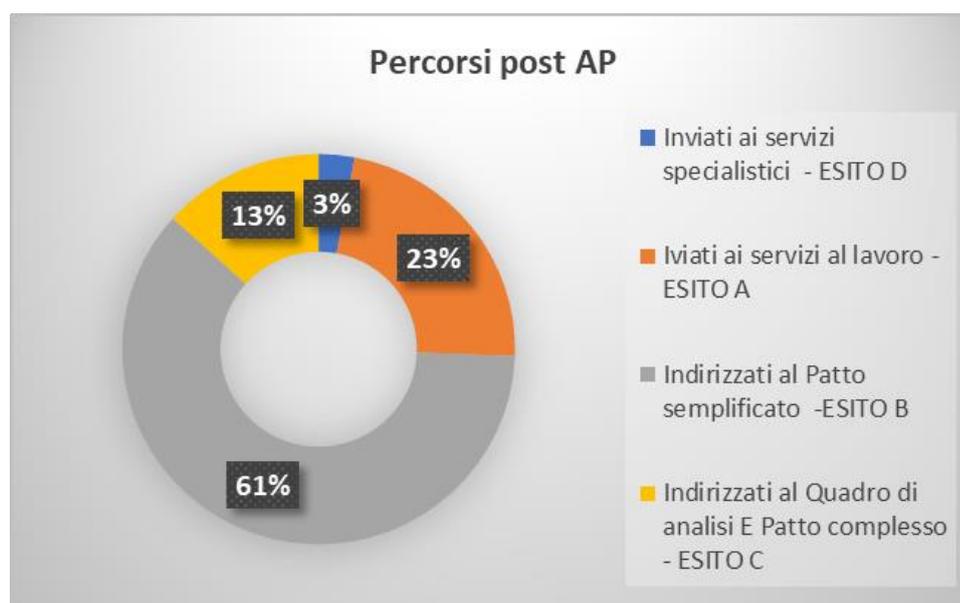
Dei 21.175 nuclei, meno della metà ha visto avviata la presa in carico (45,5%) sebbene la situazione risulti piuttosto variegata, all'interno di una forbice che va da poco più di un caso su 10 preso in carico (Appennino Bolognese – 10,9% e Città di Bologna - 11,8%) a oltre 9 su 10 (distretto del Rubicone – 90,2%).



Mediamente quasi 8 nuclei su 10 di quelli con presa in carico avviata hanno completato l'analisi preliminare (7.431 nuclei pari al 77,3%).

Per questi, gli esiti dell'analisi preliminare ha previsto per due terzi l'attivazione patti semplificati gestiti dai servizi sociali a cui si aggiunge un 13% di percorsi che prevedono l'attivazione dell'équipe multidisciplinare per il completamento del quadro di analisi, trattandosi di casi complessi.

Il 20% dei nuclei sono stati invece inviati ai servizi al lavoro mentre solo il 3% ai servizi specialistici.



Del totale dei nuclei assegnati al servizio sociale, quelli con analisi preliminare giunta a complemento sono stati il 35%, sebbene anche in questo caso la variabilità tra ambiti sia molto elevata e rispecchi il dato sulla presa in carico avviata (sotto il 15% i distretti Città di Piacenza, Appennino Bolognese e Città di Bologna e sopra l'80% il distretto del Rubicone).

Complessivamente i patti sottoscritti sono stati 3.304 pari al 15,6% del totale dei nuclei inviati ai servizi sociali per il PaIS. Tale percentuale sale al 17,1% se non si considerano i nuclei la cui presa in carico si è conclusa per la presenza di cause di esclusione dalla condizionalità del Patto e al 18,1% considerando anche gli invii ai servizi al lavoro o specialistici. Ancora una volta la variabilità di questo dato è ampia, con una forbice che va dall'1,8% (distretto Città di Piacenza) al 68% (distretto

del Rubicone) e strettamente correlata al livello di attivazione della presa in carico: il numero dei patti sottoscritti è percentualmente più basso dove le prese in carico avviate e compiute sono limitate.

Tra i casi con analisi preliminare conclusa la percentuale dei patti per l'inclusione sale invece al 44,5% e, se si considerano i soli percorsi B e C, ovvero patti semplici e complessi in capo ai servizi sociali, la percentuale sale al 71,9% (il range va dal 42,7% del distretto di Lugo al 96% del distretto della Val d'Enza).

7. Progetti Utili alla Collettività, attivati e in corso

Come evidenziato nel paragrafo dedicato alla programmazione 2018 – 2020, le risorse destinate all'attuazione dei Progetti Utili alla Collettività (PUC), a partire dal Fondo nazionale povertà 2019, sono risultati pari al 6%, corrispondenti a 3.323.171,94 euro.

Analizzando i dati scaricati dalla Piattaforma GEPI a marzo 2022 emerge che in regione sono stati attivati 747 progetti che hanno reso disponibili 2.209 posti, di cui 979, pari al 44,32 % assegnati a beneficiari del reddito di cittadinanza.

La maggior parte dei PUC attivati si sono concentrati in ambito sociale (316 pari al 42,30%), seguiti dai settori ambiente (149 progetti pari al 19,95%), cultura (132 corrispondente al 17,67%), tutela dei beni comuni (114 pari al 15,26%). Con dati decisamente inferiori l'ambito formativo (33 progetti attivati corrispondenti al 4,42%) e quello artistico con soli 3 progetti (0,40%).

In termini di durata il maggior numero dei progetti si colloca nella fascia tra 6 mesi e 1 anno (335 progetti pari al 44,85%) e tra 1 e 2 anni (272 corrispondente al 36,41%).

Al momento della "fotografia" era attivo il 57,83% dei progetti (432 su 747) con 1.043 posti disponibili di cui 770 assegnati. Di questi 111 erano relativi al distretto di Reggio Emilia, 85 di Riccione (Rn), 63 Carpi (Mo), 48 Bologna e Scandiano (Re) e 47 Parma. Tutti i distretti hanno inserimenti in corso di beneficiari del reddito di cittadinanza.

Tra gli ambiti interessati si conferma la preponderanza di quello sociale (190 progetti corrispondenti al 43,98%), ambientale (95 pari al 22,9%), culturale e tutela dei beni comuni rispettivamente con 68 e 61 progetti (15,74% e 14,12%). Infine, 17 i progetti attivi in ambito formativo (3,94%) e 1 in quello artistico (0,23%).

8. Servizio sociale territoriale

Con l'introduzione del reddito di cittadinanza gli sportelli sociali non sono più stati la porta di accesso al beneficio, diventando così funzione ancora finanziabile attraverso la quota servizi del Fondo nazionale povertà ma non più soggetta al rispetto dei livelli essenziali stabiliti dal Piano nazionale 2018-2020²⁴. Ciò nonostante, gli Sportelli sociali hanno continuato a ricoprire una funzione strategica, assieme al Servizio sociale professionale, per la realizzazione delle misure di contrasto alla povertà attuando l'indispensabile avvio del processo di conoscenza, valutazione e presa in carico delle persone e dei nuclei.

L'obiettivo di servizio di 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti è rimasto invece uno degli standard a cui tendere su tutto il territorio regionale nel corso di triennio di vigenza del Piano nazionale 2018-2020. Nonostante i livelli già alti in Emilia-Romagna, prendendo in esame il solo 2020 si può

²⁴ 1 punto di accesso per ogni Comune con popolazione inferiore ai 40.000 abitanti; 1 punto di accesso ogni 40.000 abitanti per i comuni con popolazione superiore ai 40.000; 1 punto di accesso ogni 70.000 abitanti per il comune capoluogo di città metropolitana.

osservare come l'investimento su queste figure professionali, possibile sia attraverso le risorse dell'Avviso 3, dell'Avviso 1/PaIS e della quota servizi, sia stato elevato, con 187 assunzioni, di cui 75 con i fondi PON e 112 con quelli nazionali. Il dato è confermato dall'analisi della programmazione della quota servizi che sulla voce "potenziamento del SSP" è passata dai 4.918.993,96 euro del 2019 ai 6.564.259,19 del 2020 con un incremento del 33,45%. Nella nostra Regione non solo è stato superato il leps di 1/5000 abitanti ma anche l'obiettivo di servizio migliorativo di 1 assistente sociale ogni 4.000 abitanti: lo standard raggiunto nel 2020 corrisponde infatti a 1/3976 ²⁵.

9. Collaborazione con il terzo settore e il lavoro di comunità

Per dare concreta attuazione a politiche di contrasto alla povertà è necessario naturalmente prevedere politiche co-costruite con il terzo settore e le comunità che, soprattutto a livello territoriale possono prevedere interventi integrati. In questi anni la Regione Emilia-Romagna ha investito molte energie al fine di valorizzare e potenziare il lavoro con le reti e il lavoro di comunità. Si tratta di un approccio che richiede senza dubbio un significativo investimento in termini di tempo e risorse umane e che comporta una maggiore complessità del lavoro, ma che restituisce anche una ricchezza altrimenti non ottenibile.

Già il Piano sociale e sanitario 2017-2019, elaborato attraverso il confronto tra istituzioni, terzo settore, volontariato, associazionismo, imprese sociali, professionisti della sanità e del sociale e sindacati, aveva sottolineato questo ruolo della Regione e in generale di tutti i soggetti pubblici che sono chiamati ad attivare e facilitare un coinvolgimento sempre più ampio e qualificato da parte dei numerosi attori del territorio; l'obiettivo è creare innovazione sociale, dare un valore aggiunto agli interventi, conseguire economie di scala, crescita della partecipazione e del protagonismo delle tante realtà attive.

Avendo il Piano sociale e sanitario regionale 2017/2019 e i Piani di zona 2018/2020 completato il triennio di programmazione previsto, a gennaio 2022, hanno preso avvio i lavori per la definizione di un nuovo strumento di programmazione regionale che tenga in considerazione anche le discontinuità che l'emergenza da Covid 19 ha generato e le novità intercorse a livello nazionale. Al fine di realizzare un Piano sociale e sanitario che preveda il coinvolgimento e la partecipazione dei professionisti e degli operatori del sistema dei servizi sanitario, sociosanitario e sociale, degli stakeholders e delle comunità si è optato per una definizione del prossimo Piano in ottica partecipata, prevedendo un articolato processo di ascolto e confronto con diversi interlocutori istituzionali e non, in continuità con quanto promosso dalla Regione Emilia-Romagna da molti anni ormai. La Regione Emilia-Romagna persegue infatti da tempo un modello di welfare partecipato e comunitario e promuove l'attivazione di percorsi di co-programmazione e co-progettazione nell'ambito delle politiche di programmazione territoriale attraverso i Piani di zona per la salute e il benessere sociale.

Anche per la programmazione e l'attuazione delle politiche di contrasto alla povertà risulta fondamentale agire secondo i principi del lavoro di comunità che promuove processi di empowerment dei cittadini, uscendo da una logica prettamente prestazionale. Il Patto per l'inclusione sociale previsto dal reddito di cittadinanza è uno strumento che, attraverso la logica pattizia di condivisione con il beneficiario, promuove una presa in carico sociale del nucleo e i suoi componenti, in cui il servizio sociale è sollecitato ad attivare risorse e relazioni comunitarie per integrare le prestazioni dei servizi sulle singole situazioni e a costruire tali relazioni di aiuto e supporto, proprio al fine di rispondere ai sempre più complessi problemi delle singole persone. La definizione dei Patti per l'inclusione sociale richiede pertanto la disponibilità di risorse comunitarie (es. associazioni, volontariato, polisportive, parrocchie, gruppi informali di cittadini) e la necessità, per il Servizio sociale, di costruire prassi di collaborazioni basate sulla conoscenza reciproca e la fiducia tra professionisti e volontari.

²⁵ Nell'anno 2021 il dato previsionale è pari a 1/3750 abitanti.

Naturalmente in questo scenario tutte le forme di collaborazione, co-programmazione e co-progettazione con le organizzazioni del terzo settore attive a livello locale e fortemente impegnate a livello territoriale nel contrasto alla povertà, sono partnership fondamentali per dare struttura ad un sistema che cerchi di intervenire in modo sistemico.

CAP. II

Le politiche regionali di contrasto alla povertà nel quadro della programmazione nazionale: gli obiettivi del triennio

1. Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023

Il Piano per gli interventi e i servizi di contrasto alla povertà 2021-2023 (da qui Piano nazionale povertà 2021-2023)²⁶ costituisce il terzo capitolo del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, approvato dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale nell'estate del 2021. Nell'attuare la programmazione nazionale delle risorse del Fondo nazionale povertà disegna una prospettiva di lavoro che vede da un lato la conferma di alcuni livelli essenziali e servizi, dall'altro, attraverso una programmazione che intreccia i fondi nazionali con quelli comunitari, introduce alcune importanti novità nell'ambito dei livelli essenziali e di alcuni interventi, in particolare a favore della povertà estrema.

Con le risorse del fondo nazionale povertà, quota servizi, viene innanzitutto data continuità al sostegno ai nuclei beneficiari del reddito di cittadinanza attraverso i livelli essenziali delle prestazioni sociali connessi all'erogazione monetaria: i **Patti per l'inclusione**, la **valutazione multidimensionale** e i **sostegni previsti dall'art. 7 del D.lgs 147/2017** (già LEPS ai sensi della Legge 26/2019). Il fondo garantisce anche la continuità di programmazione per quanto riguarda gli oneri connessi ai **PUC**, a favore dei nuclei non immediatamente attivabili per l'inserimento lavorativo, e l'eventuale adeguamento dei **sistemi informativi** in termini di interoperabilità con la piattaforma Gepi.

Rappresenta una importante novità rispetto al precedente Piano nazionale il potenziamento del **servizio sociale professionale** attraverso una quota annua massima di 180 milioni euro del fondo nazionale povertà, così come già previsto dalla Legge di bilancio 2021 all'art. 1, comma 797 e segg.; l'obiettivo di servizio già previsto nel precedente Piano nazionale 2018 – 2020 di un rapporto tra assistenti sociali e popolazione residente di 1:5000 diviene un livello essenziale delle prestazioni, sia nell'ottica del rafforzamento del sistema dei servizi sociali comunali, gestiti in forma singola o associata, sia nell'ottica di garantire i livelli essenziali collegati al reddito di cittadinanza. La Legge di bilancio prevede inoltre un ulteriore obiettivo di servizio nel range tra il rapporto 1:5000 e 1:4000.

Importante sottolineare come la norma preveda tale potenziamento in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale nonché dei vincoli assunzionali vigenti, ovviamente fermo restando il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio.

Il contributo si applica solo una volta raggiunto il rapporto di 1 a 6.500 abitanti; gli Ambiti al di sotto di questa soglia devono raggiungerla ad esempio attraverso l'utilizzo del Fondo di solidarietà comunale (FSC).

Il meccanismo individuato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali prevede che entro il 28 febbraio di ogni anno, gli Ambiti territoriali inseriscano sulla piattaforma SIOSS (Sistema Informativo

²⁶ Approvato con decreto interministeriale del 30 dicembre 2021, registrato alla Corte dei Conti con n. 169 del 24/1/2022 e pubblicato in G.U. n. 44 del 22 febbraio 2022.

dell'Offerta dei Servizi Sociali) i dati relativi alle/gli AS assunte/i a tempo indeterminato in termini di equivalente a tempo pieno, sia già in forze nell'anno precedente, sia relativamente alle nuove assunzioni per l'anno in corso. Questo consente al Ministero, entro il 30 giugno di ogni anno, di "prenotare" le somme per l'anno successivo a valere sui 180 milioni del Fondo nazionale povertà "congelati" per questa finalità sulla base delle previsioni indicate dagli Ambiti, e di liquidare a consuntivo le somme prenotate l'anno precedente.

Il contributo viene erogato nella misura di 40.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto/a a tempo indeterminato dall'Ambito in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 6.500 abitanti e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 5.000 mentre ammonta a 20.000 euro annui per ogni assistente sociale in numero eccedente il rapporto di 1 a 5.000 abitanti e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 4.000.

Anche il **Pronto intervento sociale** viene individuato come ulteriore livello essenziale da garantire in ogni ambito distrettuale, in attuazione quindi dell'art. 22, comma 4 della L 328/2000 che rientra già tra gli interventi e servizi sociali di contrasto alla povertà elencati all'art. 7, comma 1, del D.lgs 147/2017, modificato dall'art. 11 del D.L. n. 4/2019 istitutivo del reddito di cittadinanza. La novità introdotta dal nuovo Piano nazionale povertà consiste nel fatto che tale livello essenziale viene svincolato dall'area povertà e all'interno di questo ai soli beneficiari del reddito di cittadinanza definendolo come servizio trasversale non essendo *"possibile distinguere il servizio per tipologia di utenza dell'area povertà"*. Il Piano prevede inoltre che *"gli specifici interventi in emergenza a favore delle persone senza dimora o in situazione di grave marginalità devono essere disponibili almeno dei Comuni con più di 50.000 abitanti"*.

Il Pronto intervento sociale è tra i livelli essenziali delle prestazioni sociali richiamati dall'art. 43 dalla Legge di Bilancio 2022 (Legge 234/2021), rientrando così tra quegli interventi, servizi e prestazioni assicurate con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale.

Il Pronto intervento verrà finanziato attraverso una complementarità di fondi: alle quote vincolate del Fondo nazionale povertà 2021–2023, pari a 20 milioni annui a valere sulla "quota servizi" (pari al 3,37%) e di 2,5 milioni sulla "quota povertà estrema" (pari al 12,5%), si aggiungono le risorse del Fondo Nazionale Politiche Sociali, del programma REACT-EU attraverso l'Avviso 1/2021 PrInS del valore complessivo di 90 milioni di euro, del Programma POC – Inclusione e del nuovo ciclo di programmazione FSE 2021-2027 (FSE+).

Anche per gli interventi a favore della povertà estrema il Piano nazionale introduce delle importanti novità: i servizi volti a rendere effettivo il diritto all'**iscrizione anagrafica** divengono anch'essi LEPS²⁷, rimarcando così la natura dell'iscrizione ai registri anagrafici dei Comuni come diritto soggettivo, elemento imprescindibile affinché la persona possa accedere a servizi, prestazioni e diritti. In particolare, si tratta di dare attuazione a quanto chiaramente indicato all'art. 2, comma 3 della Legge 1228/1954 secondo cui la persona senza dimora "è residente nel Comune dove elegge il domicilio" (...) e per concretizzare l'iscrizione ai registri anagrafici deve fornire "gli elementi necessari (...) atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio".

Il "domicilio", richiamando l'art. 43 del Codice Civile, è il luogo in cui una persona stabilisce la sede principale dei suoi affari e interessi, intesi in senso ampio dalla pronuncia della Corte di Cassazione Civile 20/7/1999, n. 775: *"col domicilio si intende il luogo ove la persona, alla cui volontà occorre*

²⁷ I servizi per la residenza fittizia sono ricompresi tra i livelli essenziali delle prestazioni sociali indicati all'art. 43, comma 12 della Legge di Bilancio 2022, Legge n. 234/2021.

principalmente avere riguardo, concentra la generalità dei propri interessi, sia materiali ed economici, sia morali, sociali e familiari”.

A differenza della residenza, intesa come il luogo in cui la persona ha la dimora abituale, la dimora coincide con il luogo in cui la persona abita o permane, in un dato momento ed in modo non abituale.

Al fine di rendere concreta l'iscrizione anagrafica delle persone senza dimora il Piano nazionale richiama la necessità che i Comuni istituiscano, ai sensi del DPR 223/1989 la “**via fittizia**” dove iscrivere le persone senza dimora che abbiano eletto domicilio nel medesimo comune.

Oltre al supporto che le Amministrazioni dovranno fornire alle persone senza dimora per l'iscrizione anagrafica viene introdotta la necessità di garantire, laddove l'iscrizione viene fatta presso l'indirizzo fittizio, un **servizio di fermo posta** che garantisca il ricevimento delle comunicazioni istituzionali.

Il livello essenziale viene garantito finanziariamente da una quota vincolata del 12,5% della parte del Fondo nazionale povertà dedicato alla povertà estrema, integrata dalle risorse provenienti dal Programma REACT EU, Avviso 1/2021 PrInS, e dall'Avviso 1/2022 emanato a valere sull'investimento 1.3 della Missione 5, Componente 2 del PNRR che ha stanziato 450 milioni di euro complessivi.

Il Piano nazionale povertà prevede poi altri due interventi specifici nell'ambito della grave emarginazione adulta: il potenziamento dell'**housing first** e l'introduzione dei **centri servizi per il contrasto alla povertà**, finalizzati non solo alla presa in carico integrata ma anche al supporto per l'ottenimento della residenza anagrafica e all'erogazione del servizio di fermo posta.

L'housing first è stato inserito nel nuovo Piano nazionale povertà allo scopo di darvi “*forte impulso*”: in realtà si tratta di un approccio che ha le sue origini già negli anni 50 nell'ambito della psichiatria e che si è successivamente sviluppato anche in quello della grave emarginazione adulta.

Le linee di indirizzo per la grave emarginazione adulta in Italia pongono grande rilievo sugli interventi di housing first, che mettono al primo posto il diritto alla casa per le persone senza dimora (abbandonando così il classico approccio a gradini) e organizzano una presa in carico strutturata e multidisciplinare al fine di arrivare alla riconquista dell'autonomia o quantomeno delle capacità “sopite” dalla vita di strada.

Anche in questo caso il finanziamento delle attività viene garantito grazie ad un concorso di fondi, nazionali e comunitari: attraverso una quota vincolata del Fondo nazionale povertà – quota povertà estrema per 5 milioni annui (pari al 25%), attraverso l'Avviso 1/2022 del PNRR, Missione 5, Componente 2, Investimento 1.3.

I centri servizio sono finanziati anch'essi attraverso il PNRR e l'Avviso 1/2021 PrInS del Programma React EU, oltre che finanziabili attraverso la componente non vincolata della quota del Fondo nazionale dedicata alla povertà estrema.

Il complesso quadro della complementarità dei fondi nazionali ed europei è riassunto dalla tabella che segue:

Finalità:	Fondo nazionale povertà			Altre risorse
	2021	2022	2023	
Rafforzamento servizio sociale professionale mediante assunzione a tempo indeterminato assistenti sociali	-	66,9	180	- Fondo Solidarietà Comunale
a) Somme destinate al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, di cui all'art. 4, comma 13, del decreto-legge n. 4 del 2019, ivi compresi eventuali costi per l'adeguamento dei sistemi informativi dei comuni, singoli o associati, nonché gli oneri per l'attivazione e la realizzazione dei Puc, ai sensi dell'art. 12, comma 12	594	527,1	414	- PON Inclusione
di cui destinate al <i>Pronto Intervento Sociale</i>	20	20	20	- FNP - quota povertà estrema - lett. b) - React EU Avviso 1/2021 PrInS
b) Somme riservate al finanziamento di interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora, di cui all'art. 7, comma 9, del decreto legislativo n. 147 del 2017	20	20	20	
di cui destinate <i>all'Housing first</i>	5	5	5	- PNRR M5C211.3 Avviso 1/2022 - React EU Avviso 1/2021 PrInS
di cui destinate <i>ai Servizi di posta per residenza virtuale</i>	2,5	2,5	2,5	- PNRR M5C211.3 Avviso 1/2022 - React EU Avviso 1/2021 PrInS
di cui destinate <i>al Pronto Intervento Sociale</i>	2,5	2,5	2,5	- FNP - quota servizi - lett. a) - React EU Avviso 1/2021 PrInS
c) Somme riservate al finanziamento di interventi, in via sperimentale, in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivano fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, volti a prevenire condizioni di povertà e permettere di completare il percorso di crescita verso l'autonomia, di cui all'art. 1, comma 335, della legge n. 178 del 2020	5	5	5	
Totale	619	619	619	

Come si evince anche osservando la tabella, il Piano nazionale vincola numerose quote alla realizzazione di livelli essenziali e priorità.

Vi sono dapprima i 180 milioni annui riservati al potenziamento del Servizio sociale professionale che per la parte eccedente vengono eventualmente riversati sulla quota servizi; si veda il finanziamento 2022 dove a fronte di una prenotazione di somme per le assunzioni di assistenti sociali di 66,9 milioni, i restanti 113,1 milioni sono confluiti sulla quota servizi passata da 414 a 527,1 milioni.

Anche il Pronto intervento sociale vede vincolati 20 milioni annui (pari al 3,37%) sulla quota servizi e 2,5 milioni (pari al 12,5%) sulla quota povertà estrema.

Quest'ultima è quella soggetta a vincoli per il 50% del suo importo annuo di 20 milioni: oltre al pronto intervento sociale, deve essere riservata una quota del 25% all'housing first (5 milioni) e un ulteriore 12,5%, ovvero 5 milioni, ai servizi di posta e residenza virtuale. Solo la restante parte potrà essere programmata liberamente dalle Amministrazioni, ad esempio per finanziare attività come i centri servizi e servizi di strada.

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Il PNRR alla **Missione 5 “Inclusione e coesione”, Componente 2 “Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore, sottocomponente 1 “Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale”**, prevede una linea di investimento, la 1.3 “Housing temporaneo e stazioni di posta”, dedicata alla grave emarginazione adulta con una dotazione complessiva di 450 milioni di euro.

Il Piano operativo per la presentazione delle proposte di adesione alle progettualità per l'implementazione degli investimenti della Componente M5C2 del PNRR, approvato con decreto n. 450 del 9 dicembre 2021 del Direttore generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali individua per l'investimento 1.3 due linee di attività: “housing first” e “stazioni di posta – centri servizi per il contrasto alla povertà”.

Per gli ambiti territoriali della Regione Emilia-Romagna è prevista la possibilità di presentare 21 progetti su entrambe le linee di attività per un complessivo di 14.910.000,00 euro per l'housing first (10.500.000,00 euro per investimenti e 4.410.000,00 in spesa corrente) e 22.890.000,00 euro per le stazioni di posta – centri servizi per il contrasto alla povertà (19.110.000,00 euro in conto capitale e 3.780.000,00 euro per la spesa corrente).

Le azioni finanziate, in capo agli Ambiti territoriali o ai Comuni che ne fanno parte, devono essere realizzate attraverso la gestione diretta o esternalizzate attraverso procedure di evidenza pubblica secondo le norme vigenti, e completate entro il primo semestre del 2026.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali con decreto n. 5 del 15 febbraio 2022 ha emanato l'Avviso pubblico 1/2022 per la “presentazione di Proposte di intervento da parte degli Ambiti Sociali Territoriali da finanziare nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 5 “Inclusione e coesione”, Componente 2 “Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore”, Sottocomponente 1 “Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale”, Investimento 1.1 - Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti, Investimento 1.2 - Percorsi di autonomia per persone con disabilità, Investimento 1.3 - Housing temporaneo e stazioni di posta, finanziato dall'Unione europea – Next generation Eu”. Con decreto direttoriale n. 98 del 9 maggio 2022²⁸ il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha approvato gli

²⁸ <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2022/DD-98-del-09052022-Avviso1-PNRR.pdf>

elenchi dei progetti degli Ambiti Sociali Territoriali ammessi al finanziamento nazionale e dei progetti idonei al finanziamento ma non finanziati.

Sempre nell'ambito della Missione 5, componente 1 "Politiche per il lavoro", la riforma "1.1 Politiche attive del lavoro e formazione" con una dotazione complessiva di 4,4 miliardi di euro finanzia il Programma Garanzia di Occupabilità del Lavoro, descritto nel capitolo III del presente Piano; GOL, a partire dall'impianto della L.R. 14/2015, sarà lo strumento a disposizione nei prossimi anni per attuare una riforma del sistema di politiche attive universali a favore di una platea di potenziali beneficiari che ricomprendono le categorie vulnerabili e le persone a maggiore rischio di esclusione sociale.

Programma REACT EU

REACT-EU, acronimo di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa, è una iniziativa nata in risposta all'emergenza pandemica che, attraverso una riprogrammazione di fondi 2014-2020 (FSE, FESR, FEAD) incrementa la dotazione finanziaria dei programmi già esistenti.

Nell'ambito del Programma REACT EU la Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ha emanato, con decreto n. 467 del 23 dicembre 2021, l'Avviso pubblico 1/2021 PrInS "Progetti Intervento Sociale per la presentazione di progetti da parte degli Ambiti Territoriali per la realizzazione di interventi di Pronto intervento sociale e interventi a favore delle persone in condizioni di povertà estrema o marginalità con uno stanziamento complessivo di 90.000.000,00 euro.

L'Avviso ha destinato agli Ambiti territoriali della Regione Emilia-Romagna un potenziale di finanziamento pari a 6.582.000,00 euro, con quote ricomprese tra i 105.000,00 e i 292.000,00 euro a Distretto, calcolate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali sulla base di criteri territoriali e di popolazione.

È previsto il finanziamento di progetti relativi a servizi di pronto intervento sociale, servizi volti a sostenere l'accesso alla residenza anagrafica e di fermo posta, centri servizi per il contrasto alla povertà e housing first.

Le risorse sono destinate agli ambiti distrettuali (ente pubblico capofila del distretto o altro soggetto pubblico del distretto) e le attività dovranno concludersi entro il 31 dicembre 2023.

2. Quadro delle risorse regionali in materia di povertà e per l'infrastrutturazione dei servizi sociali

Mutuando la tabella delle risorse riepilogate nel Piano nazionale povertà si propone la sintesi delle risorse a disposizione per il triennio di attività 2022-2024. Le quote vincolate sono da intendersi come quote minime che ogni Ambito territoriale, in relazione alle priorità, potrà programmare anche per importi superiori.

Rafforzamento Servizio sociale professionale

Relativamente a questa voce, in virtù del meccanismo (descritto al capitolo 2, par. 1), è possibile indicare le risorse prenotate dagli ambiti territoriali emiliano romagnoli²⁹ che verranno liquidate con

²⁹ Decreto MLPS n. 144 del 25/06/2021.

ulteriore Decreto MLPS nel 2022, sulla base della verifica su SIOSS delle figure di assistente sociale a tempo indeterminato e a tempo pieno effettivamente in forze nel 2021.

Pertanto, la previsione per l'annualità 2022 è pari a 10.717.217,00 euro, mentre l'ammontare per il 2023 verrà determinato successivamente anche se prevedibilmente si assesterà su importi non dissimili.

Fondo nazionale povertà

A seguire il quadro delle risorse nazionali suddivise per annualità del Fondo che andrà a finanziare le azioni realizzate nella successiva annualità:

2021 (attività 2022)

Quota servizi			Quota povertà estrema		
Tutti gli ambiti territoriali in base alla popolazione residente all'1.1.2021 (40%) e beneficiari RdC al 30.9.2021 (60%)			Ambiti con Comune > 50.000 residenti		Comune di Bologna
28.987.200,00			1.181.600,00		558.400,00
<i>di cui</i>					
Patti per l'inclusione, PUC, adeguamento sistemi informativi			28.011.200,00		
Risorse svincolate per interventi e servizi a favore delle persone in povertà estrema (es. centri servizi)			590.800,00		279.200,00
Pronto intervento sociale	3,37%	976.000,00	12,5%	147.700,00	69.800,00
Housing first			25%	295.400,00	139.600,00
Servizi di posta e residenza virtuale			12,5%	147.700,00	69.800,00

2022 (attività 2023)

Quota servizi			Quota povertà estrema		
Tutti gli ambiti territoriali in base alla popolazione residente all'1.1.2021 (40%) e beneficiari RdC al 30.9.2021 (60%)			Ambiti con Comune > 50.000 residenti		Comune di Bologna
24.282.151,00			1.181.600,00		558.400,00
<i>di cui</i>					
Patti per l'inclusione, PUC, adeguamento sistemi informativi			23.463.842,51		
Risorse svincolate per interventi e servizi a favore delle persone in povertà estrema (es. centri servizi)			590.800,00		279.200,00
Pronto intervento sociale	3,37%	818.308,00	12,5%	147.700,00	69.800,00
Housing first			25%	295.400,00	139.600,00
Servizi di posta e residenza virtuale			12,5%	147.700,00	69.800,00

2023 (attività 2024)

Quota servizi			Quota povertà estrema		
Tutti gli ambiti territoriali in base alla popolazione residente all'1.1.2021 (40%) e beneficiari RdC al 30.9.2021 (60%)			Ambiti con Comune > 50.000 residenti		Comune di Bologna
20.203.200,00			1.181.600,00		558.400,00
<i>di cui</i>					
Patti per l'inclusione, PUC, adeguamento sistemi informativi			19.522.352,00		
Risorse svincolate per interventi e servizi a favore delle persone in povertà estrema (es. centri servizi)			590.800,00		279.200,00
Pronto intervento sociale	3,37%	680.847,80	12,5%	147.700,00	69.800,00
Housing first			25%	295.400,00	139.600,00
Servizi di posta e residenza virtuale			12,5%	147.700,00	69.800,00

Fondi comunitari: PNRR e React EU, 2022-2026

Per quanto riguarda le risorse comunitarie il quadro delle risorse a disposizione dei distretti emiliano-romagnoli è il seguente:

	React-EU	PNRR			
<i>Periodo realizzazione</i>	<i>Dall'avvio al 31/12/2023</i>	<i>01/06/2022-30/06/2026</i>			
<i>Ambiti beneficiari</i>	<i>tutti</i>	<i>21</i>			
<i>Finanziamento complessivo massimo</i>	6.582.000,00	37.800.000,00	<i>Spese per investimento</i>	<i>Spese per gestione</i>	<i>totale</i>
Azioni finanziabili	Pronto intervento sociale Servizi di posta e residenza virtuale Housing first Centri servizio	Housing first	10.500.000,00	4.410.000,00	14.910.000,00
		Centri servizio (inclusi servizi di posta)	19.110.000,00	3.780.000,00	22.890.000,00

Per quanto riguarda le progettazioni presentate a valere sull'Avviso 1/2021 PrInS al momento della stesura del Piano le valutazioni da parte dell'Autorità di Gestione sono ancora in corso.

Per quanto riguarda invece l'Avviso 1/2022³⁰ emanato nell'ambito della Missione 5, Componente 2, con decreto del Direttore generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale n. 98

³⁰ Avviso per la presentazione di Proposte di intervento da parte degli Ambiti Sociali Territoriali da finanziare nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 5 "Inclusione e coesione", Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", Sottocomponente 1 "Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale", Investimento 1.1 - Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti, Investimento 1.2 - Percorsi di autonomia per persone con disabilità, Investimento 1.3 - Housing temporaneo e stazioni di posta, finanziato dall'Unione europea - Next generation Eu approvato con decreto direttoriale del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali n. 41 del 15/02/2022

del 9 maggio 2022³¹, sono già stati approvati gli elenchi degli ambiti territoriali ammessi al finanziamento nonché quello degli ambiti con progetti ritenuti ammissibili ma non immediatamente finanziati. Prevedibilmente questi ultimi verranno finanziati attraverso le risorse del Piano Operativo Nazionale FSE +.

Il quadro delle risorse regionali nell'ambito della Missione 5, componente 2, linea di investimento 1.3 del PNRR è pertanto il seguente:

Investimento	Azioni da realizzare	Progetti in corso di finanziamento	Progetti idonei	
1.3.1	Housing first	14.475.000	3.810.000	18.285.000
1.3.2	Centri servizio (inclusi servizi di posta)	19.825.000	2.860.000	22.685.000

In estrema sintesi le risorse del fondo povertà e quelle comunitarie dedicate quasi interamente alla povertà estrema a favore dei distretti dell'Emilia-Romagna, per i prossimi anni possono essere così riepilogate:

	2022	2023	2024	totale
FNP/quota servizi	28.987.200,00 €	24.282.151,00 €	20.203.200,00 €	73.472.551,00 €
FNP/quota povertà estrema	1.740.000,00 €	1.740.000,00 €	1.740.000,00 €	5.220.000,00 €
Rafforzamento SSP		10.717.217,00 €		10.717.217,00 €
PNRR				34.300.000,00 €
prog. PNRR finanziati su FSE +				6.670.000,00 €
REACT				6.582.000,00 €
				136.961.768,00 €

3. Interventi e obiettivi regionali per il triennio per il rafforzamento del sistema dei servizi e degli interventi a favore dei beneficiari del reddito di cittadinanza

Le conferme e le novità introdotte dal Piano nazionale povertà 2021-2023 devono essere declinate nella dimensione regionale, tenendo conto sia di quanto già sperimentato nel corso del triennio precedente, sia delle dinamiche specifiche della povertà e della marginalità estrema nella nostra regione.

Al momento della stesura del presente piano regionale, mentre gli effetti della pandemia non sono stati ancora completamente riassorbiti, soprattutto in alcuni settori economico produttivi e per molti nuclei e persone che rimangono in una situazione di fragilità e svantaggio, si iniziano a sentire gli effetti della nuova crisi, connessa al conflitto in Ucraina. L'aumento consistente del prezzo delle materie prime, il loro riverbero su tutti i settori produttivi e della quotidianità, hanno già innescato un incremento dell'inflazione che colpisce ancora una volta con maggiore forza i redditi più bassi e le categorie con meno risorse, dalla formazione alla rete di relazioni.

Nello scenario che si sta delineando il piano regionale, oltre ad attuare le indicazioni dell'analogo piano nazionale e a sistematizzare il quadro delle risorse che saranno disponibili nel triennio 2022 –

³¹ <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2022/DD-98-del-09052022-Avviso1-PNRR.pdf>

2024, deve cercare di integrarsi con le altre risorse e politiche (per il lavoro, per la casa ad esempio) al fine di configurarsi come strumento di contrasto all'impoverimento e alle varie forme di povertà.

3.1 Rafforzamento del Servizio sociale professionale

Il Servizio sociale territoriale, nelle sue componenti di Sportello sociale e Servizio sociale professionale, è uno degli strumenti più importanti per attuare interventi integrati in risposta ai bisogni della comunità; la scelta nazionale di investire sulla sua infrastrutturazione attraverso il contributo strutturale di 180 milioni annui a valere sul Fondo nazionale povertà previsto con la Legge 178/2020 (legge di bilancio 2021) come sopra descritto, si può rivelare particolarmente strategica nell'attuale scenario. Tale strategicità era già stata individuata dalla Regione nel 2014 quando, con la deliberazione di Giunta regionale n. 1012 ne vennero approvate le linee guida che ne disegnarono obiettivi, funzioni e modelli organizzativi.

Le linee guida regionali, oltre a fissare l'obiettivo di 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti e 1 sportello sociale per ogni Comune, forniva già precisi indirizzi circa i modelli organizzativi: a partire da quanto previsto dalla L.R. 12/2013 di riordino delle forme di gestione in ambito distrettuale, indicava l'assunzione delle funzioni di indirizzo e di governo del Servizio sociale territoriale a livello associativo distrettuale (Unione di comuni o altra forma associativa) anche nei casi in cui la forma di gestione fosse un ente strumentale (ASP, ASC). Come noto l'obiettivo della gestione associata del servizio sociale territoriale coincidente con l'ambito distrettuale è uno degli obiettivi strategici del PSSR 2017/2019, ma ancora non pienamente realizzato a livello regionale, infatti i distretti che prevedono la gestione associata coincidente con l'ambito distrettuale a fine 2020 sono 30 sui 38 ambiti distrettuali complessivi (fonte Monitoraggio PSSR 2017/2020) La gestione associata con una dimensione di ambito distrettuale è infatti fondamentale per affrontare le sfide sociali, economiche, demografiche, climatiche che avremo di fronte nei prossimi anni, necessiteremo di un sistema di servizi sociali territoriali omogenei per dimensioni territoriali.

Per quanto concerne il rafforzamento del Servizio sociale professionale, sulla base del meccanismo descritto al par. 1, gli Ambiti emiliano-romagnoli hanno prenotato per le figure di assistenti sociali assunte a tempo indeterminato e a tempo pieno relative al 2021 una somma complessiva di 10.717.217,00 euro pari al 16,02% dell'ammontare nazionale di 66.905,00³².

La situazione della nostra regione, al 28/2/2020, vede infatti 1 assistente sociale ogni 3.976 abitanti, mentre la previsione del 2021 porterebbe a 1 assistente sociale ogni 3.750 abitanti (dato in corso di consuntivazione nell'ambito della piattaforma ministeriale).

Come anticipato al capitolo 1 par. 9, risulta fondamentale in questo ambito, ma più in generale in tutti gli ambiti di intervento, richiamare l'importanza del lavoro sociale di comunità da parte dei servizi sociali territoriali che oramai da molto tempo sono orientati ad integrare le misure di contrasto alla povertà e all'inserimento lavorativo dei soggetti fragili con l'importante lavoro di comunità svolto a livello territoriale. E' ormai noto, sia in letteratura che nella pratica professionale, quanto il lavoro di comunità potenzi e moltiplichi in ottica sinergica l'efficacia delle misure di contrasto alla povertà, accompagnando quanto definito dalla normativa nazionale e regionale con una importante integrazione con le risorse che il territorio può mettere nella definizione di Patti di inclusione che potenzino la logica di empowerment dei soggetti presi in carico e ne rafforzino le potenzialità i termine di autonomia e integrazione nel contesto sociale.

³² Decreto MLPS n. 144 del 25/06/2021.

3.2 Rafforzamento di interventi e servizi per garantire i livelli essenziali connessi al reddito di cittadinanza

In Emilia-Romagna i nuclei beneficiari del reddito di cittadinanza risultano, al marzo 2022, 41.035. Come nel precedente triennio gli ambiti territoriali sono chiamati a garantire ai beneficiari del Reddito i livelli essenziali che si accompagnano all'erogazione del beneficio: **valutazione multidimensionale, patto per l'inclusione sociale e prestazioni e servizi** (cd "sostegni") che lo compongono, così come sono stati individuati dall'art. 7 del D.lgs 147/2017:

- assistenza domiciliare socioassistenziale e servizi di prossimità,
- mediazione culturale,
- pronto intervento sociale,
- sostegno alla genitorialità e mediazione familiare,
- sostegno socioeducativo domiciliare e territoriale,
- tirocini inclusione

Il Patto per l'inclusione sociale nella sua definizione deve ispirarsi ai principi della proporzionalità, appropriatezza e non eccedenza rispetto alle necessità e alle risorse del nucleo familiare; ogni progetto ha dunque una sua specifica definizione ed articolazione. In particolare, così come previsto nel decreto legislativo 147/2017 all'art. 6:

- qualora il bisogno del nucleo sia un bisogno essenzialmente di lavoro alla persona deve essere proposto un Patto di servizio ai sensi del decreto legislativo 150/2015;
- se il nucleo non presenta bisogni complessi è possibile per il Servizio sociale territoriale procedere ad una progettazione semplificata;
- se il nucleo è già in carico ad altri servizi, la valutazione e la progettazione sono integrate ai fini del reddito di cittadinanza ma non necessariamente danno luogo ad attivazione di nuovi servizi.

La definizione del progetto personalizzato segue alcune precise fasi:

- 1) l'**analisi preliminare** o pre-assessment, da realizzarsi per tutti i nuclei beneficiari: si tratta di una prima valutazione che ha lo scopo di raccogliere informazioni sul nucleo, sulle sue risorse, su servizi e supporti già attivi, sull'eventuale presenza di fattori di vulnerabilità dei singoli componenti e del nucleo nel suo complesso. Questa prima fase serve ad orientare ed iniziare a definire il successivo percorso.
- 2) La **valutazione multidimensionale** o assessment, a cura dell'équipe multidisciplinare, qualora emerga una situazione di bisogno complesso del nucleo, non legata alla sola dimensione dell'assenza di lavoro. Viene condotta una analisi più approfondita non solo delle risorse e dei fattori di vulnerabilità del nucleo, ma si procede anche all'individuazione dei bisogni e delle risposte da attivare per intraprendere un percorso finalizzato all'autonomia.
- 3) L'elaborazione del **Patto per l'Inclusione** che deve essere attuata in collaborazione con il nucleo e dovrà contenere obiettivi, risultati concreti, sostegni da attivare a supporto del percorso (sopra elencati) e impegni assunti dal nucleo stesso, che costituiranno l'elemento condizionale all'erogazione del beneficio economico.

Per tutti i nuclei in cui si presenti una situazione di bisogno complesso e conseguentemente si sia proceduto alla definizione del quadro di analisi approfondito deve essere prevista l'attivazione di almeno uno degli interventi o dei servizi indicati dall'art. 7 del D.lgs 147/2017; qualora sia presente un bambino o una bambina nei primi 1.000 giorni della sua vita deve essere prevista l'attivazione di un percorso di sostegno alla genitorialità.

3.3 Altri servizi e interventi finanziabili con la quota servizi del Fondo nazionale povertà

Secondo le indicazioni del Piano nazionale povertà rimane invariata la possibilità di programmazione da parte degli ambiti territoriali rispetto al potenziamento del **segretariato sociale** inteso quale servizio di accesso al sistema integrato di servizi e prestazioni a favore di tutta l'utenza (non quindi ai soli beneficiari del reddito di cittadinanza); va comunque posta attenzione all'orientamento verso le misure di contrasto alla povertà per quei nuclei e persone che manifestano bisogni in questo specifico ambito.

Attraverso le risorse del fondo povertà potranno inoltre essere programmati e finanziati i costi connessi all'attivazione dei Progetti utili alla collettività (PUC) inseriti nei patti per l'inclusione o nei patti per il lavoro. Nei costi vengono ricompresi gli oneri per l'assicurazione di responsabilità civile per eventuali danni causati a terzi mentre sono esclusi quelli derivanti dall'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro che sono a carico del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

Infine, sono ricompresi i costi necessari per eventuali adeguamenti dei sistemi informativi utilizzati dagli Ambiti nell'ottica dell'interoperabilità con la piattaforma GEPI per l'attivazione, gestione e monitoraggio dei Patti per l'inclusione sociale.

3.4 Collaborazione tra servizi: equipe multidisciplinare e presa in carico integrata

Come già anticipato al capitolo 1 par.4 in Emilia-Romagna l'attuazione del reddito di cittadinanza è stata realizzata cercando di mantenere una stretta connessione con la L.R.14/2015 e con gli obiettivi che tale legge si prefigge.

La scelta fatta è stata in primis, laddove possibile e funzionalmente opportuno, di mantenere il medesimo impianto delle equipe integrate multiprofessionali già definite e formate nel percorso di attuazione della LR 14/15. In qualche territorio si è ravvisata la necessità di differenziare le equipe ma nella maggioranza dei territori le equipe interprofessionali sono le medesime sia per il reddito di cittadinanza che per l'attuazione della LR 14/15.

Inoltre, sempre al fine di garantire un impianto di attuazione e presa in carico coerente ed omogeneo si è optato per utilizzare il profilo di fragilità della L.R.14/2015, a supporto della valutazione di tutti i beneficiari del reddito di cittadinanza e di definire la tipologia di presa in carico/patto da sottoscrivere in base all'esito che il profilo restituisce. La volontà di fondo è quella di proseguire nel processo di omogeneizzazione dei linguaggi tra i servizi pubblici per il lavoro-sociale-sanitario e nella costruzione di prassi condivise per la gestione della presa in carico degli utenti.

A tal proposito sono state definite delle apposite linee guida sia per i servizi per il lavoro che per i servizi sociali territoriali che illustrano il processo di valutazione dei beneficiari attraverso il profilo di fragilità e ne definiscono i possibili esiti in connessione con gli esiti previsti dalla L.26/2019.³³

3.5 Pronto intervento sociale

Al fine di garantire il rispetto di tale finalità ogni ambito territoriale potrà utilizzare la quota servizi del Fondo nazionale povertà per la realizzazione del pronto intervento sociale nella misura minima del 3,37% della quota servizi assegnata annualmente.

³³ Vedi anche *Relazione sull'attuazione della legge regionale 14/2015 "Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociale e sanitari"* elaborati dall'Agenzia Regionale per il Lavoro dell'Emilia-Romagna.

Come previsto dalla scheda tecnica allegata al Piano nazionale povertà, il pronto intervento sociale potrà essere declinato su ciascun territorio secondo i due modelli proposti: servizio specialistico dedicato h 24 e 365 giorni all'anno o servizio attivato negli orari e giorni di chiusura dei servizi territoriali che, garantiranno direttamente l'erogazione della funzione, nelle giornate e orari di apertura.

Può essere previsto un accesso diretto da parte dei cittadini (numero verde, mail, ecc.) oppure esclusivamente attraverso i servizi pubblici e quelli privati, previa stipula di accordi e ovviamente con modalità operative che verranno calibrate sulle caratteristiche dei differenti territori.

Si tratta di un servizio destinato ad un target ampio, non riservato ai soli beneficiari del reddito di cittadinanza ma finalizzato a fornire risposte tempestive a bisogni emergenziali e non differibili; in particolare ci si riferisce a target quali i minori, le vittime di tratta e grave sfruttamento, le donne vittime di violenza, le persone non autosufficienti e in generale gli adulti in difficoltà. I Comuni con più di 50.000 abitanti dovranno garantire anche la capacità di attivare risposte specifiche per la marginalità estrema.

Il pronto intervento sociale effettua una prima valutazione del caso, eroga le risposte urgenti e invia ai servizi competenti. Inoltre, effettua un monitoraggio dei bisogni del territorio e attiva eventuali azioni di aggancio attraverso le unità di strada che possono essere attivate per intercettare le persone nei luoghi in cui si trovano ed attraverso la relazione di conoscenza, favorire l'accesso alla rete dei servizi.

Oltre alle risorse vincolate della quota servizi, come sopra già indicato, i Distretti in cui sia presente un Comune con popolazione superiore ai 50.000 abitanti potranno finanziare questo servizio anche attraverso la quota povertà estrema del Fondo nazionale povertà; il Piano nazionale vincola infatti il 12,5% delle risorse disponibili (2,5 su 20 milioni) a questa finalità.

Gli Ambiti territoriali beneficiari della quota povertà estrema dovranno pertanto programmare almeno il 12,5% delle risorse assegnate alla realizzazione del pronto intervento sociale.

Alle due linee di finanziamento ricomprese nel fondo nazionale povertà si aggiungono le risorse del Fondo nazionale politiche sociali, le risorse del programma React EU attraverso l'Avviso 1/2021 PrInS, con le caratteristiche descritte nel Piano nazionale povertà.

L'avviso oltre al Pronto intervento sociale finanzia anche altri interventi: l'accesso alla residenza anagrafica e il correlato servizio di fermo posta, i centri servizi per il contrasto alla povertà e l'housing first.

4. Rafforzamento di interventi e servizi in favore di persone in condizioni di povertà estrema e senza dimora

4.1 Destinatari degli interventi, beneficiari delle risorse e loro quantificazione

A partire dal 2018 poi, grazie alle risorse dedicate ai senza dimora del Fondo nazionale povertà³⁴ che hanno visto beneficiari oltre al Comune di Bologna anche gli altri 12 comuni emiliano-romagnoli con più di 50.000 abitanti, si è accresciuto anche nella nostra regione l'impegno pubblico a favore di queste categorie. Il tavolo tecnico regionale che si è costituito a partire dalla elaborazione del progetto INSIDE³⁵ ha gradualmente ampliato la propria attività configurandosi come luogo di confronto, scambio e coprogettazione tra le amministrazioni comunali, con la Regione a svolgere un ruolo di coordinamento e di supporto per la realizzazione di azioni di sistema (si veda cap. 4, parr. 6 e 7).

³⁴ Aggiuntive rispetto a quelle provenienti dall'Avviso 4/2016 (fondi PON e FEAD) che hanno avuto come beneficiari i soggetti partner della Regione e il Comune di Bologna.

³⁵ Finanziato sull'Avviso 4/2016 con 2.899.300,00 euro.

Punto di riferimento metodologico per questo lavoro tecnico sono certamente le Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia, approvate dalla Conferenza Unificata nel novembre 2015 e richiamate dal Piano nazionale povertà, dal Piano operativo e dall'Avviso 1/2022 del PNRR e dall'Avviso 1/2021 PrInS, per orientare la progettazione e la realizzazione degli interventi.

In sintesi le linee di indirizzo evidenziano la necessità di garantire, in stretto raccordo con i soggetti del privato sociale, un sistema di servizi integrato, anche a bassa soglia, che non risponda esclusivamente a logiche contingenti (l'“emergenza freddo”) ma che sappia coniugare la risposta ai bisogni primari indifferibili (cibo, riparo, cure mediche) ad un'azione di ascolto, “presa in carico” e investimento sulle capacità “residue” della persona, come premessa necessaria alla definizione di percorsi accompagnati di uscita dalla dipendenza/marginalità.

Parallelamente occorre potenziare il coinvolgimento del terzo settore e della comunità per far sì che interventi e servizi a favore di queste persone escano dall'isolamento e si aprano al territorio e alla cittadinanza, con l'obiettivo di abbattere lo stigma, stimolare lo scambio e attivare nuove risorse e sinergie a beneficio dell'intera comunità.

Per approfondimenti relativi alla metodologia degli interventi si rimanda al documento elaborato dai Comuni nel 2020: <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/esclusione-sociale-e-poverta/indicazioni-operative-ed-esperienze-sulle-azioni-messe-in-atto-a-favore-di-persone-adulte-e-adulti-in-condizione-di-grave-emarginazione-in-emilia-romagna-esiti-del-percorso-regionale>

Gli interventi dedicati allo specifico ambito della “povertà estrema” hanno quale target prioritario quello identificato nelle prima due macrocategorie della classificazione ethos, ovvero le persone “senza tetto” e “senza casa”; tale identificazione è ripresa all'art. 6 del decreto di riparto e approvazione del Piano nazionale povertà 2021-2023³⁶ che specifica che “per persone in condizione di povertà estrema e senza dimora si intendono le persone che:

- a) vivono in strada o in sistemazioni di fortuna;
- b) ricorrono a dormitori o strutture di accoglienza notturna;
- c) sono ospiti di strutture, anche per soggiorni di lunga durata, per persone senza dimora;
- d) sono in procinto di uscire da strutture di protezione, cura o detenzione, e non dispongono di una soluzione abitativa.

Le dimensioni del fenomeno, tenuto conto anche del probabile incremento dovuto a coloro che sono scivolati in condizioni di marginalità estrema a causa degli effetti sociali ed economici della pandemia e adesso del conflitto in Ucraina, non sono chiare; manca a livello nazionale un sistema di monitoraggio e i dati cui si fa riferimento risalgono ad una stima fatta da Istat nel 2014 sulla base di una rilevazione campionaria cui hanno partecipato, tra gli altri, Caritas e fio.PSD. Inoltre, i dati disponibili non sono disaggregati per singolo comune, ma disponibili solo per i comuni in cui è stata effettuata l'indagine a campione.

Per questo motivo la Regione Emilia-Romagna ha finanziato e realizzato un sistema informativo dedicato alla rilevazione di cui si dà conto nell'ultimo capitolo del presente piano.

Storicamente le persone senza dimora si sono concentrate nelle città dove possono risultare maggiormente “invisibili”, sfuggire allo stigma della loro condizione: sono nati così i primi servizi per dare risposte ai bisogni primari, spesso su impulso del terzo settore, innescando un meccanismo che si è autoalimentato. Anche la nostra regione non è sfuggita a questa dinamica: le persone senza dimora sono concentrate nelle città più grandi, soprattutto Bologna³⁷, dove le risposte ai loro bisogni si sono andate via via accrescendo e specializzando. Tuttavia, da quanto emerge dai tavoli di confronto, negli ultimi anni, il target è in continuo cambiamento e, anche in seguito delle crisi

³⁶ Registrato alla Corte dei Conti al n. 169 del 24/1/2022

³⁷ Secondo la stima Istat del 2014 a Bologna è presente il 25% delle persone senza dimora di tutta la regione

socioeconomiche in cui ancora ci troviamo, si sta rilevando un incremento della condizione di povertà estrema e senza dimora anche nei in comuni di dimensioni medio piccole.

Ambiti destinatari della quota dedicata alla povertà estrema

Come già nel precedente Piano regionale povertà 2018-2020, si ritiene coerente destinare le risorse della quota dedicata alla povertà estrema del Fondo nazionale povertà agli ambiti distrettuali in cui sia presente un comune con popolazione superiore ai 50.000 abitanti. Il riparto verrà effettuato annualmente sulla base dei dati messi a disposizione dal Servizio di Statistica regionale relativi alla popolazione residente per distretto.

Nel corso del triennio, sulla base della verifica dell'evoluzione del fenomeno, dell'andamento della programmazione e realizzazione degli interventi, anche con riferimento allo sviluppo degli interventi finanziati tramite le risorse PNRR e REACT EU, e dell'implementazione del sistema informativo regionale, con atto di Giunta regionale, potranno essere modificati destinatari e criteri di riparto.

Per la quantificazione delle risorse nazionali destinate agli interventi e servizi a favore delle persone in condizioni di povertà estrema il decreto di riparto e approvazione del Piano nazionale povertà 2021-2023 all'art. 6 rimanda alla tabella 3, sezioni a) e b), dell'analogo decreto del 18 maggio 2018.

Pertanto, per il triennio 2021-2023, la quota annua destinata alla Regione Emilia-Romagna è pari a 1.181.600 euro a cui si aggiunge quella attribuita direttamente al Comune di Bologna, in quanto capoluogo di città metropolitana con più di 1.000 persone senza dimora, pari ad ulteriori 558.400 euro annui (si veda tabella riepilogativa al cap. 2, paragrafo 2)

Il Comune di Bologna effettua la programmazione delle risorse dedicate agli interventi a favore delle persone in condizione di povertà estrema e senza dimora nell'ambito della programmazione regionale di zona; non è pertanto delegato dalla Regione alla presentazione di un proprio atto per la quota di competenza.

Prospetto delle risorse della quota nazionale per la povertà estrema 2021 (attività 2022)

Per quanto riguarda il Fondo nazionale povertà 2021, in base alla popolazione residente all'1.01.2021, le quote³⁸ a favore degli ambiti risultano essere:

Distretto	Unione o Comune capofila	Totale risorse	di cui (quote minime vincolate)		
			12,5% Pronto intervento sociale	25% Housing first	12,5% Accesso alla residenza
Città di Piacenza	Comune di Piacenza	62.155,81 €	7.769,48 €	15.538,95 €	7.769,48 €
Parma	Comune di Parma	136.678,93 €	17.084,87 €	34.169,73 €	17.084,87 €
Reggio Emilia	Comune di Reggio Emilia	136.221,08 €	17.027,63 €	34.055,27 €	17.027,63 €
Carpi	Unione delle Terre d'Argine	64.158,22 €	8.019,78 €	16.039,55 €	8.019,78 €
Modena	Comune di Modena	111.674,27 €	13.959,28 €	27.918,57 €	13.959,28 €

³⁸ Le risorse verranno assegnate e concesse con atto di Giunta regionale. La successiva liquidazione sarà subordinata alla programmazione sulla piattaforma multifondo

Imola	Nuovo Circondario Imolese	80.035,31 €			
			<i>10.004,41 €</i>	<i>20.008,83 €</i>	<i>10.004,41 €</i>
Centro Nord	Comune di Ferrara	102.630,71 €	<i>12.828,84 €</i>	<i>25.657,68 €</i>	<i>12.828,84 €</i>
Forlì	Comune di Forlì	110.856,38 €	<i>13.857,05 €</i>	<i>27.714,10 €</i>	<i>13.857,05 €</i>
Cesena – Valle del Savio	Unione dei Comuni Valle del Savio	69.867,83 €			
			<i>8.733,48 €</i>	<i>17.466,96 €</i>	<i>8.733,48 €</i>
Faenza	Unione Romagna Faentina	53.172,85 €			
			<i>6.646,61 €</i>	<i>13.293,21 €</i>	<i>6.646,61 €</i>
Ravenna	Comune di Ravenna	119.026,85 €	<i>14.878,36 €</i>	<i>29.756,71 €</i>	<i>14.878,36 €</i>
Rimini	Comune di Rimini	135.121,76 €	<i>16.890,22 €</i>	<i>33.780,44 €</i>	<i>16.890,22 €</i>
Totale		1.181.600,00 €	147.700,00 €	295.400,00 €	147.700,00 €

A queste risorse si aggiungono quelle riservate a Bologna in quanto capoluogo di Città metropolitana che, come già anticipato, resteranno invariate nel triennio:

distretto beneficiario	Totale risorse	<i>di cui (quote minime vincolate)</i>		
		<i>12,5% Pronto intervento sociale</i>	<i>25% Housing first</i>	<i>12,5% Accesso alla residenza</i>
Città di Bologna	558.400,00 €	<i>69.800,00 €</i>	<i>139.600,00 €</i>	<i>69.800,00 €</i>

4.2 Servizi per l'accesso alla residenza anagrafica e di fermo posta

Gli ambiti territoriali, al fine di dare concreta attuazione al diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica, sono chiamati ad attivare, direttamente o con il coinvolgimento dei soggetti del terzo settore, il **servizio di supporto e accompagnamento all'iscrizione anagrafica** e il **servizio di fermo posta**, quest'ultimo finalizzato a garantire la reperibilità delle persone iscritte all'indirizzo fittizio creato dall'Amministrazione comunale.

In particolare, laddove necessario, la persona senza dimora deve essere affiancata per la produzione della documentazione che attesti, come sopra indicato, *“l'effettiva sussistenza del domicilio”*, ovvero gli affari e interessi che ne sono il presupposto.

L'individuazione di referenti dell'Ufficio anagrafe e la definizione di procedure operative costituiscono elementi positivi per rendere più agevoli i processi.

Attraverso il tavolo tecnico regionale sulla grave emarginazione adulta cui partecipano i Comuni che realizzano interventi su questo target, potrà essere definito uno schema tipo di procedura operativa, che potrà poi essere declinata ed adattata sui diversi territori.

Il costo per l'attivazione di questo servizio è sostenuto, per il Comune di Bologna e per i Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti, dalla parte vincolata, pari ad almeno il 12,5%, della quota povertà estrema del Fondo nazionale povertà: l'importo annuo complessivo per il triennio è pari quindi ad almeno a 217.000,00 euro. A questo si aggiungeranno le risorse del programma React EU che, come già indicato, consente agli Ambiti territoriali di presentare progetti di durata triennale per la realizzazione degli interventi finalizzati a sostenere l'accesso alla residenza anagrafica e a garantire la reperibilità delle persone attraverso servizi di fermo posta.

4.3 L'accesso alla rete dei servizi: centri servizi per il contrasto alla povertà

Altra novità introdotta dal nuovo Piano nazionale povertà è rappresentata dai Centri servizi per il contrasto alla povertà, sicuramente l'intervento che richiede il maggiore sforzo di declinazione sia a livello di indirizzi regionali che a livello di concreta realizzazione locale.

Le attuali dinamiche della povertà, accelerate dalle conseguenze della crisi sociale ed economica, stanno già determinando la presenza di nuovi profili di marginalità estrema anche nelle zone maggiormente periferiche, fino ad oggi raramente toccate dal fenomeno. Si tratta di persone fortemente vulnerabili che in molti casi non hanno ancora sviluppato tutti gli elementi tipici di questa condizione, dalla multiproblematicità (alcolismo, abuso di sostanze, disturbi psichiatrici) alla completa mancanza di reti sociali. È probabile, infatti, che non si tratti di persone con il classico profilo del senza dimora cronico ma di coloro che, anche complice la crescente precarizzazione del lavoro e le modificazioni nel ruolo tradizionalmente ricoperto dalla famiglia, eventualmente in presenza di un evento traumatico, sono scivolose gradualmente verso l'homelessness o siano in procinto di scivolarvi.

La nuova tipologia di intervento, denominata "Centri servizi per il contrasto alla povertà", può rappresentare una occasione di sviluppo di risposte e approcci a queste forme emergenti della grave emarginazione adulta, anche nell'ottica di lavorare più sulla prevenzione che sulla riparazione.

Lo sviluppo di questi servizi si può caratterizzare per due linee di lavoro, eventualmente tra loro complementari a seconda dei contesti territoriali:

- 1) costituire l'occasione di mettere in rete, raccordare e coordinare, le diverse risposte ai bisogni delle persone senza dimora già esistenti, che i servizi pubblici e il privato sociale hanno costruito nel tempo;
- 2) strutturare o potenziare le risposte a favore delle persone senza dimora, nell'accezione classica di *homeless*, e di quella fascia di adulti che presenta già forti elementi di vulnerabilità, per intercettarne le storie e i bisogni e per attivare risposte che prevenivano lo scivolamento nelle forme più gravi di povertà.

I Centri servizio così concepiti possono essere certamente luoghi fisici in cui attivare o sistematizzare alcuni interventi e servizi, avendo la massima cura di non creare luoghi ghettizzanti, ma soprattutto vanno intesi per la loro funzione di messa a sistema delle risorse pubbliche e private del territorio. Rappresentano delle possibili "porte" di accesso alla rete dei servizi intesi in senso ampio: sanitari, formativi, del lavoro, culturali, legali.

Devono poter quindi garantire attività di front office e di prima presa in carico con relativa preavutazione e indirizzamento al Servizio sociale professionale e/o ai servizi specialistici, inclusi quelli sanitari, eventualmente anche collegandosi alle Case di comunità finanziate attraverso le risorse della Missione 6 del PNRR.

Inoltre, devono svolgere, o attivare, un supporto amministrativo e legale, anche finalizzato all'ottenimento dell'iscrizione anagrafica e del servizio di fermo posta.

L'avvio di questa nuova tipologia di servizio trova sostegno attraverso il PNRR che, come sopra anticipato, prevede per la nostra regione il finanziamento di 21 progetti, ognuno dei quali potrà

avvalersi di una quota in conto capitale, fino a 910.000,00 euro, e una in spesa corrente, fino a 180.000,00 euro.

I centri servizi per il contrasto alla povertà possono usufruire inoltre dei finanziamenti del Programma React EU che con l'Avviso 1/2021 PrInS prevede tra le azioni finanziabili anche questa linea di attività.

Ai centri servizi infine possono essere dedicate le risorse della parte non vincolata del Fondo nazionale povertà.

4.4 Housing first e housing led

Il Emilia-Romagna gli interventi di housing first sono si sono sviluppati già da diversi anni, soprattutto nei comuni più grandi e che dal 2018 possono usufruire di fondi dedicati al target dei senza dimora (quota povertà estrema del FNP e risorse dell'Avviso 4/2016)³⁹.

L'impulso che il nuovo piano nazionale intende imprimere allo sviluppo dell'housing first non può che trovare nella nostra regione un terreno fertile anche se, come accade per tutti i modelli, è stato e dovrà essere adattato alle caratteristiche del territorio (ad esempio la facilità o meno a trovare appartamenti da dedicare a questo scopo, nelle grandi città e nelle zone a vocazione turistica dove la disponibilità subisce fluttuazioni nell'arco dell'anno) e dell'utenza. Rispetto a questa problematica potrà essere ad esempio sviluppata l'azione prevista nell'Avviso 1/2022 del PNRR che, per l'investimento 1.3.1, prevede la possibilità di attivare, anche in collaborazione con il terzo settore, agenzie sociali per l'affitto e per la mediazione degli affitti privati.

La filosofia dell'approccio housing first è incentrata su un processo volto alla riconquista dell'autonomia (la casa come simbolo e luogo della gestione di sé stessi) per questo l'altro elemento essenziale è il costruire, in accordo con la persona, un accompagnamento multidisciplinare volto alla riappropriazione delle competenze sociali, relazionali e lavorative laddove possibile.

Una delle declinazioni dell'housing first è l'**housing led**, un intervento sempre fondato sull'inserimento abitativo, ma di più bassa intensità e durata e destinato a persone le cui situazioni non si sono ancora cronicizzate o laddove le capacità di autonomia sono rimaste maggiormente intatte. Già abbondantemente sperimentato negli anni scorsi da parte di diverse Amministrazioni, potrà risultare anche per il triennio una importante risposta a favore del target, tenuto conto in particolare di quelle fasce su cui è necessario intervenire per evitare la caduta nella povertà estrema e dei territori che, non essendo caratterizzati da grandi centri urbani, possono presentare forme di marginalità sociale meno connotate.

Tutti gli Ambiti territoriali possono sviluppare questo tipo di interventi grazie all'Avviso 1/2021 PrInS nell'ambito del Programma REACT EU mentre il PNRR con l'investimento 1.3.1 (M5C2) è per ora destinato all'avvio di 21 interventi sul territorio relativi all'housing first, coniugando in questo caso risorse destinate agli investimenti con risorse finalizzate alla gestione.

Infine, il Piano nazionale povertà vincola almeno il 25% della quota annua per la povertà estrema all'housing first: la quota annua vincolata per il triennio 2021-2023 ammonta pertanto almeno a 217.000,00 euro.

³⁹ Si veda ad esempio il quaderno *Povertà ed emarginazione, n. 2 "Indicazioni operative ed esperienze sull'accoglienza abitativa di adulte e adulti in condizione di grave emarginazione in Emilia-Romagna. Esiti del percorso regionale"* <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/pubblicazioni/prodotti-editoriali/2020/indicazioni-operative-ed-esperienze-sull2019accoglienza-abitativa-di-adulte-e-adulti-in-condizione-di-grave-emarginazione-in-emilia-romagna-esiti-del-percorso-regionale>.

4.5 Unità di strada

Nel Piano nazionale, l'unità di strada è indicata come strumento operativo del Pronto intervento sociale.

In questi anni, a livello regionale, l'intervento delle unità di strada della grave emarginazione adulta e senza dimora si è rilevato uno strumento importante non solo per rispondere a bisogni indifferibili ed urgenti, ma anche per agganciare, conoscere, accompagnare ai servizi, attraverso una modalità sempre più strutturata di presa in carico leggera. Si tratta di interventi storicamente svolti dal volontariato, che negli anni si sono trasformati, oppure sono stati integrati, da servizi professionali. Attualmente, le attività di "presa in carico" leggera delle unità di strada sono diventate parte dei servizi in quanto svolgono anche un'azione specializzata di accompagnamento e supporto ai servizi di presa in carico.

Dal 2021 inoltre è attivo un tavolo di confronto regionale delle diverse unità di strada ed in particolare quelle sanitarie della riduzione del danno, del progetto regionale sulla lotta alla tratta denominato Oltre la Strada, dei progetti CASPER finanziati tramite risorse FAMI e quelli della grave emarginazione adulta.

La prosecuzione delle azioni relative alle unità di strada potrà essere finanziata attraverso la quota non vincolata della quota povertà estrema del Fondo nazionale povertà 2021-2023.

5. Iniziative ed obiettivi per il diritto al cibo, il recupero alimentare e la lotta allo spreco

"*Sconfiggere la fame*" è il secondo dei tra i 17 obiettivi indicati nell'*Agenda globale per lo sviluppo sostenibile*, approvata dalle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, da raggiungere entro il 2030. Un obiettivo strategico che, oltre a garantire il diritto al cibo, si riverbera su molteplici fronti.

Il "*sostegno all'economia circolare*", è invece una delle linee di intervento dell'obiettivo strategico "Emilia-Romagna, regione della transizione ecologica" previsto nel Patto per il lavoro e per il clima approvato a dicembre 2020

La scelta della Regione Emilia-Romagna, che da diversi anni sostiene, ai sensi della L.R. 12 del 2007⁴⁰, con impegno via via crescente, le iniziative del terzo settore nell'ambito del recupero alimentare a favore delle fasce di popolazione in povertà connette tra loro numerosi obiettivi e principi: il diritto al cibo, la sana e corretta alimentazione, la riduzione degli sprechi alimentari e, conseguentemente, dell'impatto sui rifiuti e sulle emissioni di Co2. In Italia nel 2020, nonostante il miglioramento rispetto all'anno precedente, ogni persona ha sprecato 27 kg di cibo, per un totale di 1.661.107 tonnellate, che corrispondono a 6 miliardi e 403 milioni. Se poi si vanno ad aggiungere le perdite alla raccolta e lo spreco nel commercio e distribuzione, si raggiungono quasi i 10 miliardi di euro e le 3.624.973 tonnellate⁴¹.

Il recupero di beni alimentari e la loro redistribuzione a fini di solidarietà sociale innesca quindi un circuito virtuoso, andando ad impattare su diversi fronti, etici, sociali, nutrizionali e ambientali; contribuisce a sensibilizzare i cittadini ma anche le aziende produttrici e la distribuzione in un'ottica di welfare generativo. La redistribuzione alle persone in difficoltà garantisce un sostegno concreto immediato e consente al tempo stesso di costruire relazioni, laddove la povertà non è solo materiale ma spesso accompagnata da scarsi legami sociali, carenza di reti di supporto, isolamento.

⁴⁰ L.R. n. 12 del 6 luglio 2007 "Promozione dell'attività di recupero e distribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale".

⁴¹ Dati Waste Watcher International/ DISTAL Università di Bologna per campagna Spreco Zero e rilevazioni Ipsos.

5.1 Recupero alimentare, riuso, programmazione di zona, azioni interassessorili

L'esperienza drammatica soprattutto del primo *lockdown* ha portato allo scoperto una considerevole fetta della popolazione che, privata anche per un breve periodo di una entrata economica, è scivolata rapidamente in una condizione di bisogno talmente grave da riguardare anche l'accesso ai beni primari. I buoni spesa messi a disposizione delle Amministrazioni comunali, prima dalla Protezione civile poi attraverso decreti-legge del Governo, hanno contribuito a tamponare il bisogno di accesso al cibo, così come le iniziative di recupero e distribuzione svolte in collaborazione con il terzo settore e già descritte nella prima parte (si veda cap. 1, par. 2)

I buoni spesa hanno rappresentato un fronte di lavoro inedito per i Comuni ma al tempo stesso, oltre a costituire una risorsa per l'emergenza, hanno avuto una funzione lo di aggancio di tante situazioni di nuova povertà, magari temporanea, ma in ogni caso sintomo di una fragilità strutturale che pone molti nuclei e persone sul confine del potenziale scivolamento.

A fronte di quella esperienza e nella consapevolezza che anche per i prossimi anni i servizi avranno a che fare con un incremento quantitativo della povertà e con nuovi profili e bisogni, è opportuno che il tema del recupero e redistribuzione di beni alimentari e, connesso ad esso, il valore aggiunto della possibilità di costruire relazioni, vada a costituire un ulteriore strumento di lavoro. In questa direzione le realtà più strutturate, come ad esempio gli Empori solidali, possono essere una risorsa molto preziosa.

A questo tema possono affiancarsi anche quello del riuso e dell'economia circolare, attraverso iniziative che coinvolgano la comunità e promuovano l'importante tema dello sviluppo sostenibile.

Va quindi rafforzato da parte degli Ambiti distrettuali il collegamento con le realtà del terzo settore che già operano in questo settore con grande competenza, allo scopo di costruire sinergie e valori, potenziando il lavoro congiunto attraverso gli strumenti della co-programmazione e co-progettazione nell'ottica della sussidiarietà e **inserendo tali attività all'interno dei Piani attuativi di zona**.

Anche la Regione dovrà rafforzare il suo contributo al sistema della raccolta e distribuzione di beni alimentari attraverso:

- la prosecuzione del raccordo con il sistema degli Empori e con la neonata Associazione di secondo livello, supportandone l'attività, anche attraverso la messa in pista di azioni di sostegno trasversali, anche in attuazione del Protocollo sottoscritto nel 2017⁴²;
- la prosecuzione del sostegno alle realtà che si occupano di recupero ai sensi della L.R. n. 12/2007;
- il consolidamento della collaborazione interassessorile (Ambiente, Salute, Welfare, Agricoltura, Commercio) al fine di dare concretezza alle interconnessioni descritte in premessa che possono attivarsi con un approccio non settoriale al tema del recupero di beni alimentari, del riuso e dell'economia circolare;
- il raccordo con l'Assessorato alle politiche per la salute per l'attuazione di quanto previsto dalle "Linee guida per il recupero, la distribuzione e l'utilizzo di prodotti alimentari per fini di solidarietà sociale"⁴³, per la loro divulgazione e per eventuali iniziative di promozione volte all'educazione alimentare.

Altre linee di intervento e risorse saranno infine disponibili sia attraverso la programmazione nazionale FSE + 2021-2027, che ricomprenderà diversi fondi, tra cui il FEAD, e dal Piano operativo nazionale FEAD che verrà elaborato ed approvato nel corso del 2022.

⁴² "Protocollo per la valorizzazione della rete degli Empori solidali Emilia-Romagna"

⁴³ Approvate con delibera di Giunta regionale n. 793 del 23 maggio 2022

CAP. III

Il Piano Operativo Regionale FSE + e il Programma GOL per le politiche attive del lavoro

Il quadro complessivo delle risorse e degli strumenti a disposizione deve essere completato con il POR FSE + e con il Programma GOL, finanziato a valere sulla Missione 5, Componente 1 del PNRR.

1. II POR FSE+

Il FSE+ rappresenta uno strumento decisivo per affrontare le profonde trasformazioni in atto e generare sviluppo sostenibile e inclusivo: investendo sulle persone e sul diritto di ognuno di svolgere un ruolo attivo all'interno della società, punta ad accrescere le competenze dei singoli e della collettività per costruire una società della conoscenza e dei saperi, dei diritti e dei doveri, del lavoro e dell'impresa, delle opportunità e della sostenibilità. Esso costituisce il principale strumento per attuare a livello regionale il Pilastro europeo dei diritti sociali contribuendo, in una logica di nell'integrazione tra fondi, a creare le condizioni per accelerare la transizione ecologica e digitale e contrastare le disuguaglianze economiche, sociali, di genere e generazionali. Il FSE+ rappresenta quindi uno strumento essenziale per raggiungere uno degli obiettivi strategici che l'Emilia-Romagna si è data con la nuova programmazione di costruire una regione dei diritti e dei doveri, dove la piena inclusione e partecipazione è non solo obiettivo di giustizia sociale ma fattore di competitività e sviluppo del sistema territoriale.

Risorse, finalità, misure e beneficiari

Il Programma regionale prevede un investimento di 288 milioni di euro pari a quasi 30% delle risorse complessive sulla priorità 3, specificamente dedicata all'inclusione sociale, con l'obiettivo di contrastare disuguaglianze e marginalità sostenendo politiche integrate e azioni di innovazione sociale che garantiscano a tutti di accedere a servizi educativi di qualità fin dall'infanzia, raggiungere i più alti gradi di istruzione, elaborare progetti di vita e conseguire autonomia attraverso il lavoro.

Le principali misure, fondate sull'integrazione e convergenza delle diverse risorse finanziarie e sulla collaborazione interistituzionale e tra i soggetti della Rete attiva per il lavoro, si riferiscono ad interventi per l'inclusione attiva delle persone in condizioni di svantaggio; presupposto è che il lavoro sia la precondizione per contrastare marginalità ed esclusione sociale e limitarne i costi individuali e collettivi, affiancando gli interventi complessi e individualizzati ad una programmazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali caratterizzata da un approccio integrato, multidisciplinare e trasversale alla non discriminazione.

La programmazione verterà su un'offerta di misure integrate e personalizzate orientative, formative e di accompagnamento al lavoro, progettate e realizzate nel partenariato tra attori pubblici e privati, istituzioni, imprese ed enti del Terzo settore, per l'inclusione sociale attraverso il lavoro:

- delle persone che, oltre ad avere difficoltà a trovare un'occupazione, presentano problemi di natura sociale o sanitaria, ai sensi della legge regionale n. 14 del 2015 con cui la Regione ha inteso promuovere l'inclusione attraverso il lavoro. La legge prevede una presa in carico da parte di un'equipe multiprofessionale costituita da operatori dei servizi per il lavoro, del sociale e della sanità con il compito di definire un programma personalizzato di interventi che integra tutte le azioni utili all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale e, per quanto riguarda le misure di politica attiva del lavoro, di indirizzare le persone al soggetto accreditato competente a livello territoriale;
- cittadini stranieri, provenienti da paesi UE extra UE, compresi i migranti e le persone sfollate dall'Ucraina richiedenti protezione temporanea;

- delle persone con disabilità;
- delle persone in esecuzione penale e dei minori e dei giovani sottoposti a procedimento penale;
- delle persone in particolari e specifiche condizioni di svantaggio.

Con specifico riferimento alle comunità emarginate quali rom e sinti, la Regione intende programmare su base territoriale e di rete locale, azioni di supporto e rafforzamento a carattere territoriale degli interventi per contrastare la povertà educativa, la dispersione scolastica, il divario digitale, anche sostenendo le transizioni abitative, nonché intervenire, attraverso percorsi formativi per qualificare le competenze degli “operatori di comunità” e creare così anche dei circoli virtuosi di coinvolgimento degli stessi nella realizzazione delle azioni di supporto di cui sopra.

A questi interventi si affiancano misure di sostegno al diritto allo studio universitario dei giovani capaci, meritevoli e in difficili situazioni economiche per contrastare le disuguaglianze nell’accesso alle opportunità formative e sostenere le pari opportunità nella costruzione di qualificati percorsi professionali e lavorativi.

Integrazione con altri programmi

L’attuazione degli interventi terrà conto di quanto realizzato nell’ambito del Programma nazionale “Inclusione e lotta alla povertà” e del PNRR, in particolare nell’ambito della Missione 5 del Programma nazionale GOL, che finanzia misure di accompagnamento al lavoro delle persone, con particolare attenzione a che a coloro che si trovano in condizioni di marginalità e a rischio esclusione sociale, nonché delle misure per il diritto allo studio universitario nell’ambito della missione 4 del PNRR per identificare gli ambiti di potenziale sovrapposizione, intervenendo in una logica di complementarità con le misure nazionali e di ampliamento dei servizi e/o dei beneficiari.

Il Programma Regionale FSE + sarà inoltre complementare con le Missioni 5 “Coesione e inclusione” e 6 “Salute” del PNRR; in particolare le azioni saranno programmate nelle stesse logiche del PNRR rispetto alle reti di prossimità, valorizzando la convergenza pubblico-privato.

2. Il Programma GOL

Il Piano attuativo regionale del Programma Nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL) - in attuazione della Missione M5, componente C1, tipologia «riforma», intervento “1.1 Politiche attive del lavoro e formazione” del PNRR, si inserisce in una visione strategica e unitaria della programmazione dei fondi europei, nazionali e regionali che ha come primo riferimento il Patto per il lavoro e per il clima⁴⁴.

La Regione intende dare piena attuazione al Piano attraverso la collaborazione con le diverse strutture competenti di livello regionale e nazionale, valorizzando la sinergia tra interventi, nonché la loro complementarità, intersezionalità e coerenza, a partire dal Piano Operativo Regionale Fse +, dal “Piano di rafforzamento dei centri per l’impiego”, e dal “Piano Nazionale Nuove Competenze” garantendo un accesso universale alle politiche attive.

GOL si pone l’obiettivo di una riforma del sistema di politiche attive universali a favore di una platea di potenziali beneficiari che ricomprendono le categorie vulnerabili.

⁴⁴ Sottoscritto il 14 dicembre 2020 dalla Giunta regionale e dal partenariato istituzionale, economico e sociale

Risorse e beneficiari

Le risorse della prima annualità per l'Emilia-Romagna ammontano a quasi 56 milioni di euro, pari al 20% del totale del programma Nazionale di 880 milioni di euro; entro il 2026 si stima di raggiungere la somma di quasi 250 milioni di euro.

Sulla base delle dinamiche del mercato del lavoro regionale il Piano attuativo individua quali potenziali beneficiari del Programma persone accomunate da una condizione di fragilità legata al mercato del lavoro: disoccupati, lavoratori fragili e vulnerabili, NEET, donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità, lavoratori over 55, lavoratori autonomi che cessano l'attività e lavoratori con redditi molto bassi.

Obiettivo è garantire il raggiungimento del target previsto dal Decreto di approvazione: 38.040 beneficiari presi in carico, di cui 10.144 coinvolti in attività di formazione (di cui 3.804 in competenze digitali) entro il 31/12/2022.

L'infrastruttura per l'attuazione del Programma GOL

Funzionale a questo disegno è l'infrastruttura che l'Emilia-Romagna ha costituito in questi anni per promuovere, anche attraverso elevati livelli di integrazione tra politiche formative e del lavoro, un'occupazione qualificata. Ruolo fondamentale nell'ambito di questa infrastruttura è svolto dall'Agenzia Regionale per il Lavoro, articolata in 38 Centri per l'Impiego che, nella collaborazione con gli 85 soggetti accreditati al lavoro, presenti con 500 sedi in tutto il territorio regionale, costituisce la Rete Attiva per il Lavoro. Ruolo altrettanto fondamentale nell'ambito dell'infrastruttura delle politiche formative e per il lavoro è svolto dal sistema degli organismi di formazione accreditati.

L'impianto normativo e i dispositivi attuativi della Legge Regionale n. 14/2015 per l'inclusione attraverso il lavoro delle persone fragili e vulnerabili permettono alla Regione, alle istituzioni ed enti coinvolti di affrontare le sfide e gli obiettivi del Programma GOL a partire dalle esperienze maturate e dalle prassi di collaborazione già strutturate. Un modello di programmazione e attuazione che ha permesso, e pertanto potrà garantire nell'attuazione del Piano, la capacità di intercettare, prendere in carico e accompagnare nei percorsi per l'occupazione le persone maggiormente a rischio di marginalità ed esclusione.

Nel dare attuazione al Programma GOL, la Regione assume i principi fondanti la visione strategica già delineata a livello regionale e in particolare: il protagonismo delle nuove generazioni e il contrasto alle diseguaglianze di genere per assicurare il pieno coinvolgimento delle donne ai processi di crescita e coesione, sostenibilità e innovazione, transizione ecologica e digitale e la piena partecipazione dell'intero territorio alla realizzazione degli obiettivi, incentivando il protagonismo delle comunità, comprese quelle più periferiche, per ricucire le diseguaglianze e generare uno sviluppo coeso.

Orientamenti strategici e tipologia di percorsi a favore delle categorie fragili

Tra gli orientamenti strategici del Programma GOL si segnalano:

- la centralità dei livelli essenziali delle prestazioni, garantendo omogeneità delle prestazioni e dei servizi nei territori;
- la prossimità, con un'offerta di servizi integrata, fisica e digitale;
- l'integrazione tra le nuove opportunità e le politiche attive e formative regionali;
- la dimensione di rete territoriale dei diversi servizi integrati tra loro;
- la cooperazione strutturale tra sistema pubblico e privato;
- la personalizzazione degli interventi e il pieno coinvolgimento delle imprese e del territorio.

Le opportunità che dovranno essere garantite di fondano sulla risposta ad effettivi bisogni e quindi sulla personalizzazione degli interventi a partire dall'individuazione di 4 principali cluster e pertanto 4 tipologie di percorsi:

- Percorso di reinserimento lavorativo
- Percorso di aggiornamento (*upskilling*)
- Percorso di riqualificazione (*reskilling*)
- Percorso lavoro ed inclusione

L'attuazione degli interventi attraverso l'impianto della L.R. 14/2015

La Regione Emilia-Romagna attraverso la L.R.14/2015 *“Disciplina a sostegno dell’inserimento lavorativo e dell’inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l’integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari”* ha definito regole, modalità e strumenti per favorire l’integrazione tra i servizi pubblici per il lavoro, sociali e sanitari al fine di poter intervenire in modo efficace nei confronti dei soggetti con particolari fragilità e multi-problematicità garantendo una presa in carico integrata.

All’interno di ciascuno dei 38 distretti sociosanitari, che con l’entrata in vigore della sopra citata legge sono diventati anche gli ambiti di intervento dei centri per l’impiego, l’utente accedendo indistintamente in uno dei tre servizi coinvolti, viene profilato con uno strumento unico e condiviso di valutazione (profilo di fragilità). Tale strumento permette di comprendere, attraverso una lettura completa di tutte le variabili/domini che insistono sulla persona, le sue caratteristiche in termini di risorse e criticità e pertanto supporta la definizione dei servizi da attivare e di conseguenza della tipologia di presa in carico da realizzare (singola o integrata).

I 38 Distretti sono stati quindi chiamati a gestire la programmazione territoriale individuando gli interventi riguardanti sia le prestazioni sociali che quelle concernenti il lavoro tra quelli elencati nel catalogo regionale degli interventi. La ridefinizione degli ambiti territoriali e la nomenclatura degli interventi hanno costituito l’intelaiatura del nuovo sistema di programmazione⁴⁵.

Nel caso in cui si manifesti la necessità di intervenire in modo integrato si attiva una equipe multiprofessionale che ha il compito di definire un programma personalizzato di interventi contenente oltre a misure di politica attiva per il lavoro, anche quelle prestazioni volte a intervenire sul processo di inclusione sociale.

La collaborazione tra i servizi per il lavoro e socioassistenziali quindi parte fin dalla fase di valutazione dell’utenza che, attraverso il profilo di fragilità, viene profilata dai servizi. Tale valutazione andando a indagare molteplici aspetti/domini afferenti alla situazione personale e professionale dell’utente, necessita il più delle volte del coinvolgimento di tutti i servizi. Tale coinvolgimento viene attivato direttamente attraverso il sistema informativo tramite un sistema di notifiche.

⁴⁵ *La centralità del Distretto ha una valenza strategica, che si fonda sul ruolo del territorio come dimensione nella quale costruire l’integrazione tra le politiche e gli interventi. Rilanciando il Distretto come baricentro degli interventi integrati si è compiuta anche una scelta coerente con gli obiettivi del Piano Sociale e Sanitario Regionale 2017-2019, che ha a sua volta identificato nell’ambito distrettuale il perno attorno al quale promuovere l’integrazione sociale e sanitaria. L’omogeneità delle politiche sociali, sanitarie e del lavoro è dunque concepita a partire dalla individuazione di un livello territoriale intermedio tra quello dei Comuni (in molti casi troppo piccoli per una gestione adeguata delle politiche integrate) e l’area provinciale (troppo grande e quindi troppo distante rispetto ai bisogni dell’utenza). All’interno dei Distretti l’Ufficio di Piano è stato anche individuato dalla Regione come ufficio di supporto.*

Successivamente, nel caso in cui emerga la necessità di attivare una equipe per prendere in carico in modo integrato le persone, si procede, sempre attraverso sistema informativo, a formalizzare tale attività e a condividere i contenuti del programma personalizzato di interventi da sottoporre e far sottoscrivere all'utente.

È importante ricordare infine che, per favorire questo processo di integrazione e collaborazione tra i servizi, la Regione Emilia-Romagna ha destinato annualmente importanti risorse del Fondo Sociale Europeo per finanziare le misure di politica attiva per il lavoro e che a queste risorse si sono aggiunte anche risorse derivanti dal Fondo Sanitario Regionale (FSR), dal Fondo Sociale Regionale (Ex. L. 2/2003) e dal Fondo Sociale Comunale (FSC).

I percorsi con le persone prese in carico

Il percorso "Lavoro e inclusione" definito dal Programma GOL ha una forte attinenza e sovrapposizione con i percorsi di presa in carico integrata definiti dalla L.R.14/2015 nei confronti delle persone fragili e vulnerabili e che associano a una mancanza di lavoro anche problematiche di natura sociale e/o sanitaria.

In questa logica il processo di definizione e attuazione del percorso prenderà quindi a riferimento quanto definito e attuato negli scorsi anni dagli operatori dei servizi coinvolti (lavoro-sociale e sanitario) e dalle equipe che a livello distrettuale si sono attivate per la definizione e gestione dei programmi.

Il modello fin qui definito prevede, a seguito della definizione dei programmi personalizzati, di demandare ai soggetti privati accreditati in Area 2 ai sensi della delibera di Giunta regionale n. 1959/2016, l'erogazione delle misure di politica attiva per il lavoro finanziate con risorse europee e agli organismi accreditati alla formazione la responsabilità di rendere disponibile alle persone la componente formativa.

Tali soggetti vengono individuati in evito ad avvisi pubblici per la selezione e il finanziamento di Operazioni e prevedono l'individuazione, in esito alle procedure per ciascun distretto sociosanitario di un unico soggetto (in forma singola o in partenariato) che si occuperà della realizzazione a favore delle persone di tutte le misure e pertanto di un'unica operazione finanziata.

A seguito della definizione del programma personalizzato da parte dei CPI con il contributo dell'equipe quindi il soggetto titolare della operazione nel singolo distretto realizza il primo incontro con l'utente (definito già in fase di sottoscrizione del programma) e concorda modalità e attività da realizzare.

A tutela dell'utente viene individuato un responsabile interno del programma (case manager) che ha il compito di relazionarsi periodicamente con utente e soggetti accreditati per monitorare l'andamento delle misure previste ed eventualmente prevedere azioni correttive e di modifica in base ad eventuali criticità rilevate.

In coerenza con i LEP e con gli standard nazionali vigenti i patti di servizio, e pertanto i singoli programmi personalizzati, potranno prevedere le seguenti misure:

- orientamento specialistico aggiuntivo e integrativo rispetto a quello che sarà realizzato dagli operatori pubblici dei CPI in fase di *assessment* in esito al quale è stata determinata l'assegnazione al cluster;
- formazione breve per la riattivazione e per l'acquisizione di competenze di base e trasversali necessarie all'acquisizione di competenze tecnico professionali;
- formazione breve modulare tecnico professionale avente a riferimento conoscenze e abilità riferite alle qualifiche professionali del repertorio regionale delle qualifiche che potranno

portare in esito alla formalizzazione delle competenze acquisite e al rilascio di una scheda capacità e conoscenze prevista dal sistema regionale di formalizzazione e certificazione competenze di base e trasversali necessarie all'acquisizione di competenze tecnico professionali;

- formazione lunga ovvero percorsi strutturati che permettono in esito la certificazione di una o più unità di competenze o di una qualifica professionale;
- misure di tutoraggio;
- accompagnamento al lavoro e promozione di tirocini per l'inclusione comprensivi dell'indennità di frequenza a carico delle risorse del Programma GOL.

A favore delle persone sono inoltre utilizzabili a valere sulle risorse rese disponibili, per ciascun distretto dagli enti locali, le necessarie misure aggiuntive che costituiscono una componente essenziale per garantire alle persone l'unitarietà del percorso e delle risposte ai fabbisogni individuali anche di natura sociale, socioassistenziale e sanitaria.

In particolare, le misure specifiche, riconducibili ai macro ambiti di cui sopra, che dovranno essere erogate nella responsabilità di un soggetto accreditato al lavoro area 2, titolare o partner dell'operazione selezionata e finanziata, sono:

- Orientamento specialistico, che ricomprende anche le attività di accompagnamento per tutta la durata del percorso e di tutoraggio, consiste in:
 - a. approfondimento delle esperienze/competenze/professionalità delle persone (*skill gap analysis*) attraverso l'analisi dei bisogni e delle risorse del destinatario e la definizione degli obiettivi da raggiungere, ricostruzione della storia formativa e lavorativa del destinatario, messa a punto di un progetto personale di collocamento/ricollocamento,
 - b. attività specialistiche di affiancamento e supporto all'utenza, finalizzate alla crescita delle competenze comprensiva della messa a punto del fabbisogno di competenze e dell'accompagnamento alla formazione,
 - c. attività di accompagnamento e tutoraggio degli interventi di tirocinio, compresa la formalizzazione delle conoscenze acquisite in esito al tirocinio,
 - d. attività specialistiche di affiancamento e supporto all'utenza di ausilio all'accesso al mercato del lavoro e alla ricerca di una occupazione
 - e. avvio eventuale a percorsi di auto-imprenditorialità, supportando la persona ad individuare/accedere ad opportunità di finanziamento pubbliche e private finalizzate a sostenere la creazione di impresa e l'auto-impiego

Con riferimento ai costi, si prevede una modalità di riconoscimento attraverso utilizzo di UCS a processo (ricorso a costo standard nazionale così come aggiornato in esito al gruppo di lavoro) e a risultato (ricorso a costo standard regionale per la formalizzazione degli esiti del tirocinio, la cui metodologia è stata approvata con delibera di Giunta regionale n. 54/2021).

- Tirocini di inclusione
Con riferimento ai costi, si prevede una modalità di riconoscimento della promozione attraverso utilizzo di UCS a risultato (ricorso a costo standard nazionale così come aggiornato in esito al gruppo di lavoro). Si prevede inoltre che l'indennità di tirocinio non sia corrisposta alla persona a valere sulle risorse del programma GOL
- Inserimento lavorativo: incrocio domanda offerta
Con riferimento ai costi, si prevede una modalità di riconoscimento attraverso utilizzo di UCS a risultato (ricorso a costo standard nazionale così come aggiornato in esito al gruppo di lavoro)

Saranno inoltre attivati, in funzione dei fabbisogni specifici delle persone, a valere sulle risorse di cofinanziamento che ogni Ambito distrettuale dovrà garantire nella misura del 10% delle risorse finalizzate a garantire le misure orientative, formative e per il lavoro, servizi e interventi di natura sociale quali:

- Interventi di supporto per il reperimento di alloggi

- Servizio di mediazione familiare
- Interventi di sostegno alla genitorialità
- Servizi di mediazione culturale
- Sostegno socio-educativo territoriale e domiciliare
- Assistenza domiciliare socioassistenziale
- Servizi di prossimità e interventi a supporto della domiciliarità
- Accompagnamento sociale
- Distribuzione beni di prima necessità
- Asili nido e servizi Integrativi prima infanzia
- Soluzioni di accoglienza abitativa temporanea

Trasferimenti in denaro quali:

- Contributi per servizi alla persona
- Contributi economici per cure o prestazioni sanitarie
- Contributi economici per servizio trasporto e mobilità
- Buoni spesa o buoni pasto
- Contributi economici per i servizi scolastici
- Contributi economici erogati a titolo di prestito
- Contributi economici per alloggio
- Contributi economici a integrazione del reddito familiare

Il quadro delle risorse regionali

Il quadro delle risorse disponibili per il 2022, che ammonta a quasi 56 milioni di euro, è riepilogato nella tabella che segue; le risorse per gli anni successivi dipendono dal raggiungimento degli obiettivi e sono stimate in 250 milioni di euro al 2026.

	BUDGET 2022 (€)		
	TOTALE	di cui a servizi/misure valere su PNRR	di cui servizi/misure a valere su ALTRE FONTI
Assessment			
Percorso 1 - Reinserimento lavorativo	€ 14.571.782	€ 14.571.782	€ 0
Percorso 2 - Upskilling	€ 11.806.840	€ 11.806.840	€ 0
Percorso 3 - Reskilling	€ 21.150.240	€ 4.439.268	€ 16.710.972
Percorso 4 - Lavoro e Inclusione	€ 27.933.610	€ 21.224.110	€ 6.709.500
Percorso 5 - Ricollocazione collettiva	€ 5.000.000	€ 3.750.000	€ 1.250.000
TOTALE BUDGET 2022	€ 80.462.472	€ 55.792.000	€ 24.670.472

CAP IV

Gli strumenti territoriali per la governance, la programmazione e l'erogazione di servizi e prestazioni. Le azioni di sistema regionali

1. Ambito distrettuale unitario e gestione associata dei servizi sociali territoriali

La normativa regionale nel corso degli ultimi anni (LR 14/2015 e DGR 1230/2016) ha modificato gli ambiti territoriali dei Centri per l'impiego, definendone un nuovo assetto coerente e perfettamente coincidente con quello dei distretti sanitari e degli ambiti distrettuali sociali ai sensi della legge 328/2000. I bacini di competenza sono pertanto, da agosto 2016, i medesimi.

Questa scelta consente una maggiore facilità di lavoro sia per quanto riguarda la programmazione degli interventi, che nella presa in carico e nella gestione dei servizi. Ciò risulta inoltre confermato e coerente con uno degli obiettivi principali sanciti già nel PSSR 2017-2019 che conferma il ruolo strategico del Distretto, quale ambito capace di coniugare le specificità territoriali con un governo delle scelte efficace e con un razionale uso delle risorse disponibili.

Va sottolineato inoltre come la dimensione distrettuale venga riconosciuta adeguata anche per le politiche abitative.

2. Gestione integrata dei servizi: integrazione sociale, sanità, lavoro e formazione professionale, politiche abitative (art. 23 del D.lgs. 147/2017)

La LR 12/2013 all'art. 1 definisce gli ambiti distrettuali circoscrizioni territoriali nelle quali gli EELL esercitano le funzioni di regolazione, programmazione, governo, verifica e realizzazione dei servizi sociali e sociosanitari.

La gestione associata era già uno degli obiettivi strategici del PSSR 2017/2019; al fine di superare la frammentazione nelle forme di gestione dei servizi sociali territoriali ancora esistente a livello regionale.

Come noto i lavori per la definizione del prossimo PSSR sono attualmente in corso, ciononostante l'obiettivo della gestione associata coincidente con l'ambito distrettuale, siccome ancora non pienamente soddisfatto, resterà uno degli obiettivi strategici da perseguire anche per il prossimo PSSR.

3. Poteri sostitutivi (art.14, comma 5, D.lgs. 147/2017)

Il comma 5 art. 14 del D.lgs. 147/2017 stabilisce che nei casi in cui gli ambiti distrettuali o i comuni siano gravemente inadempienti nell'attuazione del REI (e conseguentemente del Reddito di cittadinanza) e non risulti possibile avviare interventi di tutoraggio da parte né della Regione né del Ministero, la Regione esercitano i poteri sostitutivi.

Le modalità di tale esercizio sono disciplinate dall'art. 30 della LR 6/2004 "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'università"⁴⁶.

⁴⁶ Art. 30 Potere sostitutivo.

1. Nelle materie di propria competenza legislativa, la Regione, nel rispetto del principio di leale collaborazione, esercita il potere sostitutivo sugli Enti locali nei casi in cui vi sia una accertata e persistente inattività nell'esercizio obbligatorio di funzioni amministrative e ciò sia lesivo di rilevanti interessi del sistema regionale e locale.

4. La governance, le articolazioni locali della Rete della protezione e dell'inclusione sociale e il Terzo settore (art.6, comma 6, D.lgs. 147/2017)

Regioni ed EELL assicurano unitarietà al governo del sistema di interventi a contrasto della povertà tramite i seguenti organismi a livello regionale:

Cabina di regia regionale per le politiche sanitarie e sociali, istituita dall'art. 59 della LR 13/2015 quale sede di confronto, coordinamento ed integrazione tra la Regione e il sistema delle Autonomie locali in materia di politiche sanitarie e sociali; in particolare, la Cabina di regia è sede di confronto per gli atti di programmazione generale e per ogni altro atto di indirizzo. La Cabina di regia assolve la funzione di articolazione regionale della Rete della protezione e dell'inclusione sociale istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 21 D.lgs. 147/2017).

La Cabina di regia per le politiche sociali e sanitarie o il suo Ufficio di presidenza, quando operano come articolazione della Rete sono integrati dall'Assessore regionale competente in materia di politiche per il lavoro, la formazione e l'istruzione.

La funzione di istruttoria tecnica e supporto alla Cabina di regia è svolta da apposito **Comitato tecnico**, composto da esperti dei Comuni, delle AUSL e della Regione.

Tavolo tecnico interistituzionale (sociale-lavoro-sanità) composto da esperti dei servizi sociali designati da ANCI, esperti delle Aziende USL e da esperti dei Centri per l'impiego coordinato da dirigenti regionali delle direzioni Economia della conoscenza, lavoro e impresa, Agenzia regionale lavoro e Direzione generale cura della persona salute e welfare e ANCI. Il tavolo svolge funzione consultiva, propositiva e di supporto alla attività. Il coordinamento ha il compito di tenere le fila della programmazione, della valutazione e del monitoraggio degli interventi previsti dalle varie leggi regionali di settore e garantire il costante collegamento con la normativa nazionale, favorire l'attuazione efficace delle diverse misure.

A livello distrettuale è il **Comitato di distretto**, definito dalle LLRR 19/1994 e 29/2004, o la **Giunta dell'Unione**, integrati da un referente del Centro per l'impiego, ad assolvere alla funzione di articolazione della Rete della protezione e dell'inclusione sociale a livello distrettuale. Il comitato di distretto/Giunta dell'Unione dovranno definire le modalità di partecipazione e consultazione di parti sociali e organismi del terzo settore.

L'**Ufficio di piano distrettuale** coordina tecnicamente l'azione programmatoria e organizzativo-gestionale dell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà a livello di ambito distrettuale, in stretta interconnessione con il Centro per l'impiego, al fine di garantire omogeneità nell'applicazione delle norme ed equità di trattamento per i cittadini.

5. Indicazioni per i piani di zona per la salute e il benessere sociale triennali

La programmazione e attuazione degli interventi territoriali in materia di povertà viene effettuata nel quadro degli obiettivi e dei criteri definiti dal presente Piano regionale per la lotta alla povertà, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 14 del D.lgs 147/2017 ed in sintonia con l'analogo Piano triennale nazionale.

2. A tal fine, la Giunta regionale, sentita la commissione di esperti designati dalla Conferenza Regione-Autonomie locali, di cui all'articolo 28, chiamata ad esprimersi in merito alla sussistenza dei presupposti per l'esercizio dei poteri sostitutivi, assegna all'ente inadempiente un termine per provvedere non inferiore a trenta giorni, salvo deroga motivata da ragioni d'urgenza.

3. Decorso inutilmente tale termine e sentito l'ente interessato, gli atti sono posti in essere in via sostitutiva dalla Regione, anche attraverso la nomina di un commissario, dandone comunicazione alla Conferenza Regione-Autonomie locali.

L'art. 13, comma 2, lettera d), del D.lgs. 147/2017 prevede che i Comuni, coordinandosi a livello ambito distrettuale, adottino atti di programmazione ordinariamente nella forma di una sezione specificatamente dedicata alla povertà nel piano di zona di cui all'articolo 19 della legge 328/2000. Tale sezione dovrà contenere, in coerenza con le indicazioni e gli standard contenuti nel Piano povertà nazionale e nel presente Piano povertà regionale, a livello di ambito territoriale la definizione degli specifici rafforzamenti su base triennale del sistema di interventi e servizi sociali per il contrasto alla povertà di cui all'articolo 7, comma 1, del D.lgs. 147/2017, finanziati attraverso quota del Fondo Povertà, integrato con risorse comunitarie, secondo le indicazioni fornite nel precedente capitolo.

Analogamente dovrà essere evidenziata la complementarità delle risorse del POR.

In attuazione del prossimo Piano sociale e sanitario regionale, in corso di definizione, gli ambiti distrettuali della Regione Emilia-Romagna dovranno presentare Piani di zona per la salute e il benessere sociale triennali; pertanto, la programmazione del rafforzamento degli interventi e servizi di cui all'art. 13 del D.lgs. 147/2017 dovrà essere parte integrante di tali atti di programmazione distrettuale, secondo le indicazioni del livello nazionale e regionali.

In seguito all'approvazione del prossimo PSSR, saranno pertanto fornite specifiche indicazioni agli ambiti distrettuali per la definizione dei prossimi Piani di zona triennali, comprensivi di apposite indicazioni anche sulla programmazione delle risorse afferenti al Fondo povertà nazionale, al fine di garantire una unica programmazione distrettuale pluriennale integrata e multifondo.

La programmazione e la rendicontazione delle risorse dovranno essere effettuate tramite la piattaforma multifondo del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali secondo le linee guida per l'impiego della suddetta quota elaborate dal Ministero medesimo.

La Regione provvederà a monitorare sulla medesima piattaforma lo stato di avanzamento della programmazione, in particolare della quota povertà estrema ai fini della liquidazione ai Distretti beneficiari.

6. Azioni di sistema regionali: supporto alla programmazione e rendicontazione dei fondi, aggiornamento, formazione e monitoraggio

La Regione supporta l'attività di programmazione e gestione del Fondo nazionale povertà condotta dagli Ambiti territoriali attraverso una serie di azioni.

Fornisce innanzitutto un servizio di **supporto e accompagnamento** dei singoli Ambiti, con risposte a quesiti e dubbi a volte facendo da tramite con altri soggetti quali le Divisioni competenti del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Anci Emilia-Romagna, Banca Mondiale.

Questa attività quotidiana consente di individuare le principali criticità affrontate dai territori e già nel triennio precedente ha portato ad organizzare, in alcuni casi con la collaborazione di Banca Mondiale, alcuni incontri di **aggiornamento** ad esempio sulla programmazione, l'utilizzazione dei fondi e l'illustrazione delle linee guida, l'attuazione dei Progetti Utili alla Collettività.

Nell'ambito del supporto agli uffici di piano e agli ambiti sono stati organizzati incontri sulle priorità del nuovo Piano nazionale, sull'intreccio di tali priorità con le linee di finanziamento comunitarie quali PNRR e React EU e approfondimenti sulla progettazione degli interventi a favore delle persone senza dimora.

Nel corso del triennio il tavolo tecnico regionale di coordinamento degli interventi di contrasto alla grave emarginazione adulta e senza dimora (si veda anche paragrafo seguente) potrà allargare la partecipazione agli Ambiti distrettuali interessati promuovendo occasioni di confronto sulle azioni

specifiche a favore di questo target (accesso ai servizi di residenza anagrafica, housing first e centri servizio). Questo costituirà una importante occasione di scambio di prassi e di accrescimento delle competenze sul tema ma anche un osservatorio di eventuali criticità e necessità di approfondimento a cui la Regione potrà rispondere attivando ad esempio specifiche risposte formative e di aggiornamento.

In materia di **formazione** e aggiornamento si colloca anche l'azione di *capacity building* finanziata con le risorse del PON Inclusion e asse 4⁴⁷ di cui la Regione è titolare. L'obiettivo del finanziamento è il rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa degli ambiti territoriali attraverso azioni di formazione/aggiornamento e la costruzione di strumenti operativi/modelli.

Attraverso il Progetto regionale "Rebuilding", realizzato in collaborazione con ANCI Emilia-Romagna, la Regione intende fornire un supporto rispetto al compito, spesso complesso anche in relazione alla carenza di risorse umane, della gestione dei diversi fondi in ambito povertà, attraverso indicazioni e strumenti concreti per l'operatività quotidiana, che rimangano patrimonio a disposizione anche dopo la conclusione del percorso. Il percorso regionale è destinato in particolare alle figure che si occupano della programmazione, della gestione e del monitoraggio dei fondi, sarà condotto con metodologia interattiva e articolato in moduli formativi online incentrati su temi quali la gestione integrata dei fondi con particolare riferimento alle regole di funzionamento del Pon Inclusion e, le procedure del Codice dei Contratti, gli strumenti previsti dal Codice del Terzo Settore.

La Regione, relativamente al triennio 2018-2021 ha effettuato il **monitoraggio** della programmazione e, attraverso la rielaborazione dei dati, restituito periodicamente il quadro di ogni singola annualità e del triennio, individuando orientamenti e rilevando nel contempo eventuali elementi di difficoltà nella programmazione. Questa azione è stata facilitata dal fatto che la programmazione è stata effettuata sull'applicativo regionale dei piani di zona anche a fronte dell'impossibilità di scaricare gli analoghi dati dalla piattaforma multifondo del Ministero. Come già anticipato nel capitolo 1, par. 5, nell'ottica della semplificazione, per il triennio 2022-2024, la programmazione della quota servizi e della quota povertà estrema potrà essere effettuata esclusivamente sulla piattaforma multifondo e la Regione provvederà a monitorarne lo stato di avanzamento, anche per quanto riguarda le rendicontazioni dei medesimi fondi.

La Regione supporta gli Ambiti anche per quanto riguarda l'utilizzo del Sistema Informativo dell'Offerta dei Servizi Sociali (SIOSS)

7. Azioni di sistema per il sostegno degli interventi territoriali a favore delle persone in condizione di grave emarginazione e senza dimora

In questo ambito sono attive diverse azioni strutturate di supporto agli interventi degli enti locali ed in particolare: il tavolo tecnico di coordinamento regionale degli interventi di contrasto alla grave emarginazione adulta e senza dimora, il tavolo di coordinamento delle UDS dei senza dimora, un sistema informativo regionale relativo alle persone senza dimora (SISD), incontri di confronto, formazione ed informazione, nonché elaborazioni di strumenti operativi.

Gli strumenti in essere sono rivolti principalmente ai 13 Comuni con più di 50.000 abitanti, ma in relazione ai nuovi bisogni ed alle indicazioni del Piano nazionale in questo ambito di intervento, la Regione svolgerà, nel prossimo triennio, un ruolo di supporto e monitoraggio anche attivando nuove modalità di confronto, informazione, formazione e monitoraggio con tutti gli Ambiti distrettuali interessati.

⁴⁷ Decreto del MLPS n. 10/2021 (avviso pubblico Rebuilding).

Come indicato in precedenza (capitolo 2 par. 4.1), dal 2018, si è costituito il **Tavolo tecnico regionale di coordinamento degli interventi di contrasto alla grave emarginazione adulta e senza dimora**, di cui fanno parte i tredici comuni con più di 50.000 abitanti, destinatari di fondi nazionali specifici (Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena, Carpi, Bologna, Ferrara, Imola, Faenza, Forlì, Cesena, Ravenna, Rimini).

Tale Tavolo tecnico, coordinato dalla Regione, si riunisce periodicamente ed è il luogo di condivisione, di confronto, analisi e programmazione, da cui emergono anche eventuali bisogni di approfondimento e formativi nell'ambito del contrasto alla grave emarginazione adulta.

Dal 2020, si è inoltre costituito il **Tavolo regionale di coordinamento delle Unità di Strada per la grave emarginazione adulta e senza dimora**. Anch'esso è coordinato dalla Regione, è composto dagli operatori professionali e volontari delle unità di strada che operano nei 13 Comuni del Tavolo tecnico di cui sopra e svolge funzioni di confronto e condivisione di strumenti ed esperienze.

A livello regionale sono infatti già da tempo attive unità di strada che operano in ambiti specialistici differenti che a volte interessano gli stessi beneficiari: si è così ritenuto opportuno favorire azioni integrate attivando il **tavolo di coordinamento regionale dei coordinatori delle diverse unità di strada**: quelle sanitarie della riduzione del danno (ambito dipendenze), quelle del progetto regionale Oltre la strada (ambito prostituzione, sfruttamento e tratta degli esseri umani) e quelle della grave emarginazione adulta e senza dimora (ambito sociale). Inoltre, il coordinamento si collega agli interventi delle unità di strada del progetto CASPER (ambito immigrazione, fondi FAMI).

Anche alla luce del ruolo delle unità di strada previste dal nuovo Piano nazionale e regionale, l'azione di confronto del tavolo potrà risultare particolarmente significativa.

Considerando che come già indicato, non ci sono dei sistemi nazionali di rilevazione e monitoraggio del fenomeno delle persone senza dimora, la Regione ha da poco avviato un **sistema informativo regionale relativo alle persone senza dimora** che usufruiscono di interventi e servizi da parte dei Comuni (o delle associazioni di volontariato convenzionate). Il sistema raccoglie informazioni sia rispetto alle persone "contattate" e prese in carico (scheda anagrafica), sia rispetto agli interventi/servizi erogati e fa riferimento al nomenclatore del SIUSS – Sistema Informativo delle prestazioni e dei bisogni sociali, al fine di consentire un'eventuale "dialogo" tra i due sistemi ed evitare, nei casi in cui i dati sono gli stessi, un doppio lavoro agli enti locali.

I Comuni dovranno quindi compilare il sistema informativo regionale con l'obiettivo di avere uno strumento di monitoraggio, reportistica e analisi anche quantitativa del fenomeno e degli interventi anche al fine di orientare la programmazione locale e regionale ed eventualmente nazionale. Tale lavoro potrà essere consolidato configurando, tramite modifica normativa, il monitoraggio quale debito informativo.