REPUBBLICA ITALIANA

Regione Emilia-Romagna

BOLLETTINO UFFICIALE

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO LA PRESIDENZA DELLA REGIONE - VIALE ALDO MORO 52 - BOLOGNA

Parte seconda - N. 246

Anno 56 **04 dicembre 2025** **N. 300**

DELIBERAZIONE DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA 25 NOVEMBRE 2025, N.32

2 Piano regionale per il contrasto alla povertà 2025-2027 ai sensi del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà". (Delibera di Giunta n. 1537 del 29 settembre 2025)

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

DELIBERAZIONE DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA 25 NOVEMBRE 2025, N.32

Piano regionale per il contrasto alla povertà 2025-2027 ai sensi del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà". (Delibera di Giunta n. 1537 del 29 settembre 2025)

L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA

Richiamata la deliberazione della Giunta regionale progr. n. 1537 del 29 settembre 2025, recante ad oggetto: "Piano regionale per il contrasto alla povertà 2025 - 2027 ai sensi del d.lgs. n. 147/2017. Proposta alla Assemblea legislativa";

Preso atto:

- del parere favorevole espresso dalla commissione referente "Politiche per la salute e politiche sociali" di questa Assemblea legislativa, giusta nota prot. PG/2025/29584, in data 21 ottobre 2025;

- del parere favorevole espresso dal Consiglio delle Autonomie locali (CAL) sulla proposta della Giunta regionale n. 1537del 29 settembre 2025 (qui allegato);

Previa votazione palese, a maggioranza dei presenti,

delibera

- di approvare le proposte contenute nella deliberazione della Giunta regionale progr. n. 1537 del 29 settembre 2025, qui allegata quale parte integrante e sostanziale;

- di pubblicare la presente deliberazione nel Bollettino Ufficiale Telematico della Regione Emilia-Romagna.

~ ~ ~

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 29 SETTEMBRE 2025, N.1537

Piano regionale per il contrasto alla povertà 2025 - 2027 ai sensi del D.Lgs. n. 147/2017. Proposta alla Assemblea Legislativa

LA GIUNTA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Visti:

- il decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà"e ss.mm.ii.;

- il decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2023, n. 85 recante "Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro",

- il Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 02 aprile 2025, registrato alla Corte dei Conti in data 5 maggio 2025 al n. 500, che approva il "Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2024 - 2026", elaborato dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale di cui all'art. 21, comma 1 del D.lgs 147/2017;

- il terzo capitolo del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2024 – 2026 dedicato al "Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2024-2026" (da qui Piano nazionale povertà 2024-2026) approvato dalla soprarichiamata Rete nella seduta del 28 novembre 2024;

Richiamati:

- la Legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali";
- la L.R. 12 marzo 2003, n. 2 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" e successive modificazioni;
- il Piano sociale e sanitario della Regione Emilia-Romagna 2017-2019 approvato con Deliberazione dell'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna n. 120/2017;
- il Piano regionale per la lotta alla povertà 2022 – 2024 approvato con deliberazione dell'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna n. 110 del 23/11/2022;
- la propria deliberazione n. 1046 del 30/06/2025 ad oggetto "Programma annuale 2025: ripartizione delle risorse del Fondo sociale regionale ai sensi della L.R. n. 2/2003 e ss.mm.ii. Individuazione delle azioni per il perseguimento degli obiettivi di cui alla deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 120/2017 e al Decreto interministeriale del 02 aprile 2025. Programma attuativo povertà 2025";

Visto l'articolo 6 "*Programmazione del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale*" del Decreto interministeriale del 2 aprile 2025 sopra citato che:

- al comma 1 recita quanto segue: “Sulla base delle indicazioni programmatiche del Piano povertà 2024-2026, le Regioni, sentiti i Comuni, in forma singola o associata, ovvero le articolazioni regionali dell’ANCI, nel rispetto dei modelli organizzativi regionali e favorendo la consultazione delle parti sociali e degli enti del Terzo settore territorialmente rappresentativi in materia di contrasto alla povertà, adottano (…) un atto di programmazione regionale dei servizi necessari per l’attuazione dell’Assegno di Inclusione come livello essenziale delle prestazioni, rivolti anche a nuclei non beneficiari della misura ma in simili condizioni di bisogno e degli interventi individuati dal Piano, compresi quelli in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora, a valere sulle risorse di cui al presente decreto, eventualmente integrate con risorse proprie, ovvero afferenti a fondi regionali, nazionali o comunitari, incluse le risorse riferite al Programma Nazionale Inclusione 2021-2027, integrato con le risorse del PNRR”;
- al comma 2, stabilisce che l’atto di programmazione sia redatto secondo le modalità di cui all’Allegato C del medesimo decreto e contenga:
  - il quadro di contesto;
  - le modalità di attuazione del Piano per i servizi di contrasto alla povertà;
  - le risorse finanziarie, incluso l’eventuale ricorso a risorse afferenti ai programmi operativi nazionali e regionali riferite all’obiettivo tematico della lotta alla povertà e della promozione dell’inclusione sociale nell’ambito del Fondo sociale europeo e delle iniziative del PNRR;
  - la descrizione degli interventi e dei servizi programmati;

Rilevato che il Piano Nazionale Povertà 2024 – 2026 programma le risorse del Fondo Nazionale Povertà del medesimo triennio la cui assegnazione e utilizzo è relativa al triennio 2025 – 2027;

Richiamato quindi l’allegato C) *“Atto di programmazione regionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2024-2026 “Elementi richiesti e indicazioni per la redazione”* che elenca puntualmente i contenuti da inserire nei piani regionali;

Ritenuto pertanto di provvedere con il presente atto all’approvazione della proposta all’Assemblea Legislativa del “Piano regionale per il contrasto alle povertà 2025 – 2027”, attuativo del Piano nazionale 2024 - 2026, contenuto nell’Allegato 1) parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;

Acquisito il parere del Consiglio Regionale del Terzo settore e sentite le OO.SS in data 18/09/2025;

Sentita ANCI Emilia-Romagna in data 23/09/2025;

Dato atto del parere favorevole ottenuto il 25/09/2025 in sede di Consiglio delle Autonomie Locali;

Richiamati:

- il Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 recante “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni” e ss.mm.ii.;
- la determinazione n. 2335 del 9 febbraio 2022 contenente la “Direttiva di indirizzi interpretativi degli obblighi di pubblicazione previsti dal Decreto Legislativo n. 33 del 2013”;
- la Legge regionale n. 43/2001 "Testo unico in materia di organizzazione e di rapporto di lavoro nella Regione Emilia-Romagna" e ss.mm.ii.;
- il decreto del Presidente n. 184/2024 di nomina dei componenti della Giunta regionale e specificazione delle relative competenze;
- le proprie deliberazioni:
  - n. 2077 del 27 novembre 2023 ad oggetto “Nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza;
  - n. 157 del 29 gennaio 2024 recante “Piano integrato delle attività e dell’organizzazione 2024-2026. Approvazione”;
  - n. 325 del 07 marzo 2022 avente ad oggetto “Consolidamento e rafforzamento delle capacità amministrative: riorganizzazione dell'ente a seguito del nuovo modello di organizzazione e gestione del personale”;
  - n. 2360/2022 “Modifica e assestamento degli assetti organizzativi della Giunta regionale e soppressione dell’Agenzia sanitaria e sociale regionale. Provvedimenti”;
  - n. 2319 del 22 dicembre 2023 “Modifica degli assetti organizzativi delle Giunta regionale. Provvedimenti di potenziamento per far fronte alla ricostruzione post alluvione e indirizzi operativi”;
  - n. 876 del 20 maggio 2024 “Modifica dei macro-assetti organizzativi della Giunta regionale”;
  - n. 279 del 27/02/2025 “Conferimento incarico di direttore generale cura della persona, salute e welfare a dirigente regionale”;
  - n. 2376 del 23 dicembre 2024, recante “Disciplina organica in materia di organizzazione dell’Ente e gestione del personale. Aggiornamenti in vigore dal 1° gennaio 2025”;

- n. 1440 dell'8 settembre 2025 "PIAO 2025-2027. Aggiornamento a seguito di approvazione della Legge regionale 25 luglio 2025 n. 7 "Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2025-2027";

Viste le circolari del Capo di Gabinetto del Presidente della Giunta regionale PG/2017/0660476 e 21 dicembre 2017 PG/2017/0779385 relative ad indicazioni procedurali per rendere operativo il sistema dei controlli interni;

Richiamate infine le determinazioni dirigenziali:

- n. 6229 del 31 marzo 2022, "Riorganizzazione della Direzione Generale Cura della Persona, Salute e Welfare. Istituzione aree di lavoro. Conferimento incarichi dirigenziali";
- n. 14385 del 29 giugno 2023 "Modifica dell'assetto delle aree della Direzione Generale Cura della Persona Salute e Welfare. Conferimento incarico";
- n. 5755 del 25 marzo 2025, avente ad oggetto "Proroga di incarichi dirigenziali presso la Direzione Generale Cura della Persona Salute e Welfare";
- n. 3826 del 24 febbraio 2025 recante "Proroga incarichi dirigenziali nell'ambito della Direzione generale Politiche finanziarie";

Dato atto che la Responsabile del procedimento ha dichiarato di non trovarsi in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi;

Dato atto dei pareri allegati;

Su proposta dell'Assessore all'Agenda digitale, Legalità e Contrasto alle povertà,

A voti unanimi e palesi

delibera

1. di proporre all'Assemblea Legislativa Regionale l'approvazione del "Piano regionale per il contrasto alle povertà 2025 – 2027", attuativo del Piano nazionale 2024 – 2026 contenuto nell'Allegato 1) parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;

2. di stabilire che il Piano di cui al punto 1. resti valido fino all'approvazione da parte dell'Assemblea Legislativa del piano per il triennio successivo;

3. di dare atto che, per quanto previsto in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni si provvederà ai sensi delle disposizioni normative ed amministrative richiamate in parte narrativa;

4. di disporre la pubblicazione integrale del presente atto nel Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna Telematico.

PIANO REGIONALE PER IL CONTRASTO ALLE POVERTA' 2025 – 2027

"Insieme, con cura: contro la povertà, per la dignità'"

Sommario

CAPITOLO 1 - ANALISI DEL CONTESTO REGIONALE 4

1.1. La povertà in Emilia-Romagna, alcuni dati 4

1.2. La povertà estrema 9

1.3. La povertà alimentare 12

1.2 Il Reddito di Cittadinanza e l'Assegno di Inclusione: dati 2021-2024 13

1.2.1 Il Reddito di Cittadinanza in Emilia-Romagna negli anni 2022 e 2023 13

1.2.2 L'attuazione dell'Assegno di Inclusione in Emilia-Romagna 15

1.3 L'attuazione del Piano Regionale per il contrasto alle povertà 2022 - 2024 20

1.3.1. Infrastrutturazione dei servizi: il Servizio Sociale Professionale 20

1.3.2 Utilizzo del Fondo nazionale povertà - quota servizi e quota povertà estrema 21

1.3.3 Azioni di supporto alla programmazione territoriale – progetto *"Rebuilding"* 31

1.3.4 Povertà estrema: Progetto "*Inside"* 32

CAPITOLO 2 – GLI STRUMENTI 34

2.1 Le norme e le misure regionali per il contrasto alla povertà 34

2.1.1 Legge Regionale 14/2015 - Inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità. Integrazione con il Programma Garanzia Occupabilità Lavoratori 34

2.1.2 Legge Regionale n. 12/2007 – Sostegno al recupero alimentare a fini di solidarietà sociale 35

2.1.3. Legge Regionale n. 10/2021: il medico di medicina generale per i senza dimora 36

2.1.4 Legge Regionale n. 28/2019 – Prevenzione e contrasto al sovraindebitamento 36

2.1.5 Legge Regionale n. 16/2019 – Sostegno al microcredito di emergenza 38

2.2 Modelli organizzativi degli Ambiti per l'attuazione dei LEPS. La governance regionale e locale, il supporto regionale agli Ambiti distrettuali 38

2.2.1. Ambito distrettuale unitario e gestione associata dei servizi sociali territoriali 38

2.2.2 Reti per la programmazione e l'attuazione degli interventi di contrasto alle povertà: gli strumenti della governance regionale e territoriale 39

2.2.3 Indicazioni per i piani di zona per la salute e il benessere sociale triennali 40

2.2.4 Poteri sostitutivi (art.14, comma 5, D.lgs. 147/2017) 40

2.2.5 Il ruolo del Terzo Settore 41

2.2.6 Équipe multiprofessionali, esperienze ed accordi territoriali per la costituzione di reti e per il lavoro congiunto 42

2.3 L'utilizzo delle risorse UE nel periodo 2022 - 2024 45

2.3.1 Il PNRR e gli investimenti 1.3.1 Housing first e 1.3.2 Centri servizi ... 45
2.3.2 Il PNRR e il programma GOL ... 45
2.3.3 Programma regionale di utilizzo del FSE+ 2021-2027: il programma e i principali interventi rivolti a target di persone vulnerabili ... 49
CAPITOLO 3 - IL NUOVO PIANO: RISORSE ED OBIETTIVI DEL TRIENNIO 2025-2027 ... 52
3.1 Il Fondo Nazionale Povertà: contributo Assistenti sociali, Quota servizi e Quota povertà estrema ... 52
3.1.1 Criteri di riparto della quota per la povertà estrema ... 54
3.2 Il Programma Nazionale Inclusione e contrasto alla povertà 2021 – 2027 ... 55
3.2.1 Avviso INtegra ... 56
3.2.2 Azioni di incremento della capacità degli ATS di rispondere alle esigenze dei cittadini ... 56
3.2.3 Riepilogo complessivo delle risorse ... 57
3.3 LEPS e priorità per l'utilizzo del Fondo Nazionale Povertà in attuazione del Piano nazionale 2024 - 2026 ... 57
3.3.1. Il rafforzamento del Servizio Sociale Professionale e la gestione associata ... 57
3.3.2 I servizi per la definizione dei Patti di inclusione sociale ... 59
3.3.3 Reti regionali e locali e rafforzamento delle équipe multidisciplinari ... 60
3.3.4 Il Pronto intervento sociale ... 61
3.3.4.1 Criticità e prospettive di lavoro ... 62
3.3.4.2 Ruolo delle Unità mobili di strada ... 62
3.3.5 L'accompagnamento all'iscrizione anagrafica dei senza dimora ... 62
3.3.6 Gli interventi e i servizi a favore della povertà estrema: centri servizi e "housing first" ... 63
Politiche regionali per il contrasto alla povertà ... 65
3.4.1. Povertà fenomeno complesso: studio sui profili di povertà e misure di sostegno ai redditi bassi. ... 65
3.4.2 - Verso una Governance digitale per cittadini ed Enti territoriali ... 67
3.4.3. Supporto ai territori: programmazione e gestione delle risorse per il contrasto alla povertà e rafforzamento dell'integrazione sociale, sanitaria e del lavoro ... 69
3.4.4 Sostegno regionale alle azioni di recupero alimentare ... 70
3.4.5 Sostegno regionale agli interventi per la prevenzione e la composizione delle crisi da sovraindebitamento ... 70
3.4.6 Scenari di lavoro: il Programma Regionale FSE+ e il Tavolo di confronto regionale sulle povertà ... 70
3.5. Altre iniziative regionali ... 72
3.5.1 Programma finalizzato regionale "Sostegno ai Comuni per azioni di contrasto alle disuguaglianze e alla vulnerabilità sociale" ... 72
3.5.2 Sostegno ai comuni quale concorso regionale per agevolare la mobilità delle persone in condizione di fragilità sociale ... 73

3.5.3 La gestione integrata del binomio persona/animale da compagnia 73
3.5.4 Il sistema regionale delle eccedenze alimentari nel settore ortofrutticolo 74
3.5.4.1 Progetti collegati alla Piattaforma Regionale dei Ritiri 77
3.5.5 Inserimento lavorativo e politiche attive per il lavoro 77
3.5.6 Politiche abitative 79
3.5.7 Microcredito sociale regionale 81
3.5.7 Comunità Energetiche Rinnovabili Solidali (CERS) a forte valenza sociale e territoriale 81

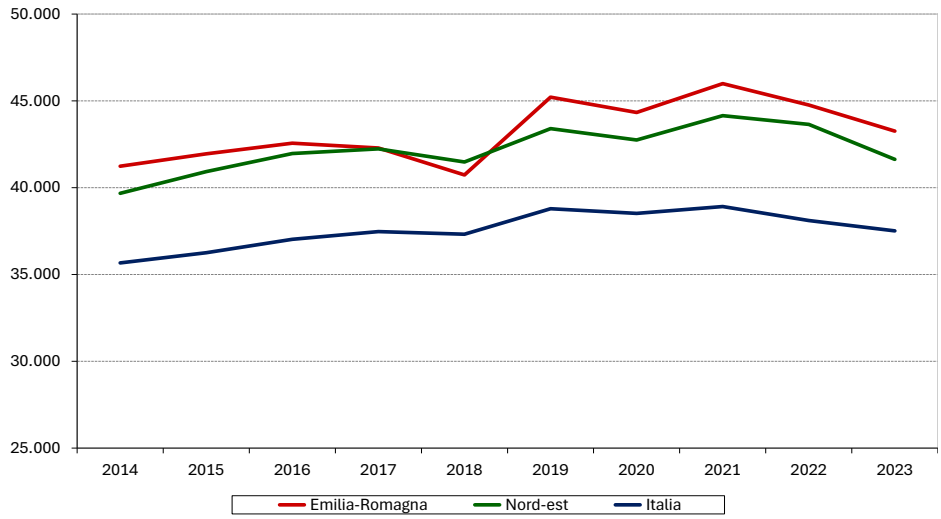
CAPITOLO 1 - ANALISI DEL CONTESTO REGIONALE

1.1. La povertà in Emilia-Romagna, alcuni dati

Gli ultimi dati diffusi dall'Istituto Nazionale di Statistica (Istat) mostrano che la condizione economica delle famiglie residenti in Emilia-Romagna rimane fragile, a seguito della crisi legata alla pandemia da Covid-19 e, in molte aree della regione, dell'alluvione del 2023, nonostante i segnali di ripresa del sistema economico e del mercato del lavoro. La dinamica inflazionistica, il cui impatto è risultato particolarmente forte per le famiglie meno abbienti, ha determinato una perdita del potere d'acquisto e una diminuzione della capacità di spesa delle famiglie in regione, contribuendo così a un aumento della diffusione del fenomeno della povertà, nei suoi molteplici aspetti. Nonostante ciò, la condizione economica delle famiglie in regione risulta migliore rispetto a quella del complesso delle famiglie italiane. Secondo i dati dell'Indagine Istat su Reddito e condizioni di vita (EU-SILC), nel 2023, le famiglie residenti in Emilia-Romagna hanno percepito un **reddito netto,** pari in media a 43.260 euro annui, di circa 3.600 euro al mese. È uno dei valori più alti rilevati in Italia, dopo Umbria (44.060), Provincia autonoma di Bolzano (44.030) e Lombardia (43.825). Il valore in regione supera di oltre 1.620 euro il reddito netto percepito in media nel Nord-Est e presenta un *gap* ancora più consistente con i redditi netti medi italiani (37.510), che risentono dei bassi redditi percepiti dalle famiglie del Meridione.

Rispetto al 2022, si registra in Emilia-Romagna un incremento dei redditi familiari in termini nominali del 2,3%, a fronte di un +4,2% a livello nazionale e di una sostanziale stabilità nel Nord-Est. Tuttavia, tali incrementi e stabilità di fatto celano una riduzione dei redditi in termini reali. Questo perché la dinamica inflazionistica, seppur in attenuazione rispetto all'anno precedente, risulta ancora elevata nel 2023, come rilevato dall'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA) che ha raggiunto il 5,9% su base annua, dopo aver toccato il valore massimo dell'ultimo decennio nel 2022 (8,7%). Ne consegue che, in termini reali, i redditi sono diminuiti del 3,4% per le famiglie emiliano-romagnole e del 4,6% nel Nord-Est, mentre la riduzione in Italia è stata meno consistente (-1,6%). Anche rispetto al 2019, utilizzato come anno di riferimento prima dell'emergenza sanitaria da Covid-19, si registrano riduzioni di reddito in termini reali (-4,3% in Emilia-Romagna, -4,1% nel Nord-Est, -3,3% in Italia).

REDDITI FAMILIARI NETTI IN TERMINI REALI IN EMILIA-ROMAGNA, NORD-EST E ITALIA. Vari anni (*valori medi in euro rivalutati al 2023 con IPCA*)



Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati Istat. Indagine EU-SILC.

La diminuzione dei redditi reali ha determinato una marcata riduzione nella capacità di spesa delle famiglie. L'Istat[1] calcola che nell'arco temporale 2019-2023, l'IPCA ha fatto registrare una variazione del 17,2%. La fiammata inflazionistica ha colpito maggiormente le famiglie con i livelli di spesa più bassi e verosimilmente con una minore disponibilità economica. Questo perché i prodotti che hanno spinto di più l'inflazione nella sua fase di accelerazione massima sono i Beni energetici e gli Alimentari, che assorbono una quota maggiore del bilancio delle famiglie meno abbienti.

SPESA FAMILIARE MEDIA MENSILE PER COMPOSIZIONE IN EMILIA-ROMAGNA, NORD-EST E ITALIA. Anni 2022 e 2023 (*valori medi in euro e valori percentuali sulla spesa media*)

	2022			2023		
	Spesa media	Alimentare (%)	Non alimentare (%)	Spesa media	Alimentare (%)	Non alimentare (%)
Emilia-Romagna	2.898	16,1	83,9	2.963	16,9	83,1
Nord-Est	2.845	16,4	83,6	2.969	17,4	82,6
Italia	2.625	18,4	81,6	2.738	19,2	80,8

Fonte: Istat. Elaborazioni Regione Emilia-Romagna su Indagine sulle spese delle famiglie

Nel 2023, la **spesa media per consumi delle famiglie** residenti in Emilia-Romagna è di poco superiore ai 2.960 euro al mese. Il valore è in linea con i livelli di spesa del Nord-Est, mentre supera di oltre 225 euro la spesa media del complesso delle famiglie italiane. La spesa in regione è sostanzialmente stabile rispetto al 2022, quando era pari a circa 2.900 euro, a fronte di un incremento di spesa del 4,4% nel Nord-Est e del 4,3% in Italia. Inoltre, in termini nominali, non raggiunge i livelli pre-Covid, diversamente da quanto accade nella ripartizione di riferimento e nel complesso del Paese. L'Emilia-Romagna perde così il primato detenuto tra le regioni in termini di elevati livelli di spesa per consumi, collocandosi all'ottavo posto in graduatoria.

Tuttavia, anche gli incrementi registrati non sono dovuti tanto a un miglioramento del tenore di vita delle famiglie, quanto all'effetto dell'inflazione. In termini reali, infatti, i livelli medi della spesa familiare per consumi si sono ridotti rispetto all'anno precedente, più in Emilia-Romagna (-3,4%), che nel Nord-Est (-1,4%) e in Italia (-1,5%). Una contrazione in termini reali ancora più netta si registra rispetto al periodo pre-pandemia (-13,1% in Emilia-Romagna, -9,1% nel Nord-Est, -7,6% in Italia).

Analizzando la spesa per composizione si evince che il 16,9% della spesa delle famiglie emiliane-romagnole è destinato a prodotti alimentari e bevande analcoliche: una percentuale ancora inferiore rispetto alla ripartizione di riferimento e all'Italia, ma in lieve aumento rispetto al 2022. Tra le spese non alimentari, le voci che incidono maggiormente sui bilanci delle famiglie emiliano-romagnole sono le spese per Abitazione, utenze e manutenzione (che assorbono il 37,4% della spesa totale) e per i Trasporti (10,6%). Quelle che hanno fatto registrare le riduzioni più consistenti in valori correnti rispetto al 2022 sono le spese per Salute (-12,5%) e quelle per Mobili, articoli e servizi per la casa (-12,3%).

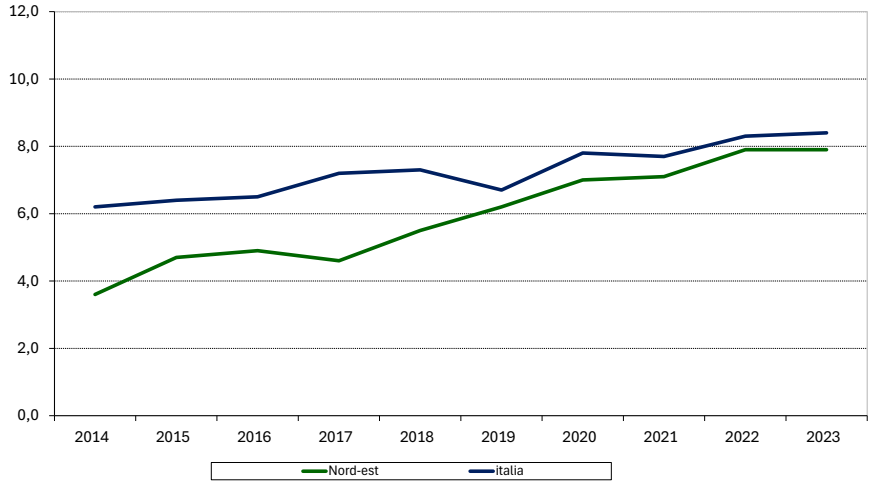
La spesa media per consumi delle famiglie è la quantità sui cui l'Istat basa in Italia le stime ufficiali della povertà. Nel 2023, in Emilia-Romagna, si stima vivano in condizioni di **povertà relativa**[2] circa 139mila famiglie, che rappresentano il 6,8% del totale delle famiglie residenti in regione. L'incidenza di povertà nel Nord-Est è pari al 5,8%, mentre in Italia il fenomeno della povertà relativa è decisamente più diffuso: riguarda oltre 2,8 milioni di famiglie, più di una famiglia su dieci (10,6%). Ma se in Italia e nel Nord-Est il

[1] SI veda il Rapporto BES – Benessere equo e sostenibile 2023. Istat.
[2] Una famiglia è definita povera in termini relativi se sostiene una spesa per consumi inferiore ad una soglia convenzionale (linea di povertà) data dalla spesa media mensile nazionale, che per una famiglia di due componenti nel 2023 è risultata pari a 1.210 euro.

dato è sostanzialmente stabile sia rispetto al 2022 sia rispetto al 2019, nel 2023 in Emilia-Romagna si osserva un aumento della diffusione della povertà relativa di 1,6 punti percentuali rispetto all'anno precedente, e l'incidenza di povertà è addirittura più che doppia rispetto al periodo pre-Covid: si passa dal 3,2% nel 2019 al 6,8% del 2023.

Il quadro in peggioramento è confermato anche dai dati sulla **povertà assoluta** (non disponibili a livello regionale). Se la povertà relativa dipende dallo standard medio di benessere della popolazione, la povertà assoluta è una condizione che deriva dalla (in)capacità delle famiglie di acquistare un insieme di beni e servizi ritenuti essenziali per vivere una vita decorosa. Nel 2023, in Italia vivono in condizioni di povertà assoluta oltre 2,2 milioni di famiglie, pari all'8,4% del totale. Nel Nord-Est l'incidenza di povertà assoluta si attesta sul 7,9%. Se il dato è stabile rispetto al 2022, nell'ultimo decennio la povertà assoluta mostra un *trend* di crescita, più sostenuto nel Nord-Est che sull'intero territorio nazionale: nel decennio in esame, l'incidenza del fenomeno è aumentata di 2,2 punti percentuali in Italia, mentre l'incremento nel Nord-Est è stato di 4,3 punti.

INCIDENZA DI POVERTÀ ASSOLUTA NEL NORD-EST E IN ITALIA. Vari anni (*valori percentuali*)



Fonte: Elaborazioni Regione Emilia-Romagna su dati Istat. Indagine sulle spese per consumi delle famiglie

La povertà assoluta in Italia colpisce in misura crescente le famiglie più numerose: nel 2023 più di una famiglia italiana su cinque (20,1%) vive in condizioni di povertà assoluta se ha 5 componenti o più, a fronte di una incidenza del 7,7% se il numero di componenti è pari a 1. Anche il numero di figli minori incide in modo significativo: si passa dal 9,7% per le famiglie con un figlio minore al 21,6% per quelle con tre o più figli minori. In generale, fra i minori l'incidenza di povertà assoluta si attesta al 13,8% (coinvolgendo in Italia quasi 1,3 milioni di bambini e ragazzi), il valore più elevato dell'ultimo decennio. La cittadinanza rappresenta un altro fattore determinante: l'incidenza è del 6,3% tra le famiglie composte esclusivamente da italiani, mentre sale al 35,1% tra quelle formate solo da stranieri e si attesta al 30,4% per le famiglie con almeno uno straniero.

L'**intensità della povertà assoluta**, che misura in termini percentuali quanto la spesa mensile delle famiglie povere sia in media al di sotto della soglia di povertà (ossia "quanto poveri sono i poveri"), è stabile a livello nazionale (18,2%), ma con andamenti diversificati tra le ripartizioni. Il Nord-Est è la ripartizione che fa registrare l'incremento più marcato dell'intensità di povertà assoluta, che passa dal 16,5% del 2022 al 18% del 2023, a denotare un peggioramento dello stato di indigenza in cui vivono le famiglie povere.

In un'ottica multidimensionale di analisi del fenomeno della povertà, è essenziale analizzare anche la povertà non monetaria, valutata tramite indicatori di **disagio materiale o soggettivo**.

Nel 2023, permangono significativi segnali di disagio materiale tra le famiglie in Emilia-Romagna: quasi una famiglia su tre (31,8%) dichiara di non riuscire a risparmiare e il 14,8% delle famiglie sostiene di non riuscire a far fronte a spese impreviste a causa delle proprie difficoltà economiche. Si tratta di percentuali elevate ma ben al di sotto dei rispettivi valori della ripartizione di riferimento e, in modo ancora più netto, di quelli nazionali.

FAMIGLIE PER INDICATORI DI DISAGIO MATERIALE E SOGGETTIVO IN EMILIA-ROMAGNA, NORD-EST ED ITALIA. Anno 2023 (*valori percentuali*)

	Emilia-Romagna	Nord-Est	Italia
Non riescono a risparmiare	31,8	36,3	45,5
Non riescono a far fronte a spese impreviste	14,8	20,3	30,2
Arrivano a fine mese con difficoltà o grande difficoltà	8,6	9,7	18,1
Giudicano scarse o assolutamente insufficienti le risorse economiche degli ultimi 12 mesi	33,2	31,5	32,8
Giudicano un po' o molto peggiorata la situazione economica rispetto all'anno precedente	39,7	36,7	33,9

Fonte: Elaborazioni Regione Emilia-Romagna su dati Istat. Indagine EU-SILC e Aspetti della vita quotidiana

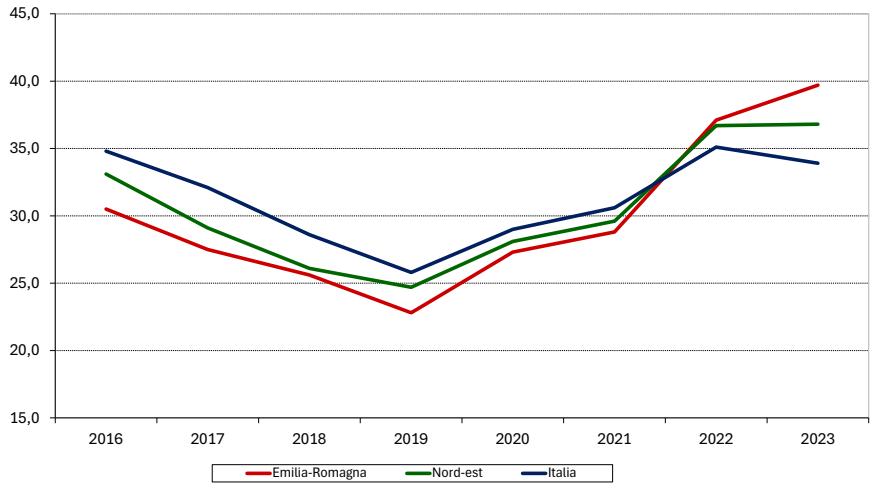
Permane, inoltre, una quota significativa di famiglie che dichiara di avere difficoltà ad arrivare a fine mese: sono l'8,6% in Emilia-Romagna, contro il 9,7% nel Nord-Est e 18,1% rilevato a livello nazionale. Tuttavia, tali dati sono in diminuzione rispetto al periodo pandemico.

Al contrario, quando si chiede alle famiglie di esprimere una valutazione sulle risorse economiche a propria disposizione e sulla propria situazione economica rispetto all'anno precedente, la dinamica temporale è differente.

La quota di famiglie in Emilia-Romagna che ritengono di aver avuto a propria disposizione negli ultimi 12 mesi risorse economiche scarse o assolutamente insufficienti, nel 2023, è pari al 33,2%, un dato lievemente superiore rispetto a quello del Nord-Est (31,5%) e più vicino a quello del complesso del Paese (32,8%). Il dato in regione è in crescita di oltre 2 punti percentuali sia rispetto all'anno precedente, che al periodo pre-Covid, al contrario di quanto succede nella ripartizione di riferimento e sull'intero territorio nazionale.

Se si chiede alle famiglie di esprimere una valutazione della propria situazione economica attuale rispetto a quella dell'anno precedente, quasi il 40% delle famiglie emiliano-romagnole la ritiene peggiorata, una quota che addirittura supera di 3 punti percentuali quella rilevata nel Nord-Est e di quasi 6 punti quella relativa al complesso del Paese.

FAMIGLIE CHE RITENGONO PEGGIORATA LA PROPRIA SITUAZIONE ECONOMICA RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE IN EMILIA-ROMAGNA, NORD-EST E ITALIA. Vari anni (*valori percentuali*)



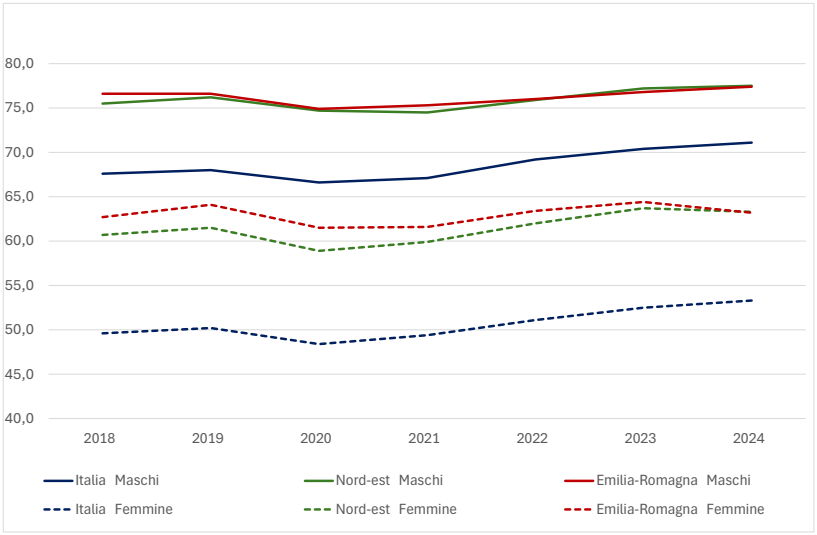
Fonte: Elaborazioni Regione Emilia-Romagna su dati Istat. Indagine EU-SILC e Aspetti della vita quotidiana

Se si confrontano i dati attuali con quelli del periodo precedente alla crisi pandemica non può non colpire l'entità del peggioramento che si riscontra in tutte le aree a confronto. La quota di famiglie che dichiarano di aver visto aggravarsi la propria situazione economica rispetto all'anno precedente è in costante diminuzione in Emilia-Romagna fino al 2019, quando raggiunge il valore minimo (22,7%) del periodo considerato, per poi crescere negli anni successivi sino ad arrivare al 39,7% del 2023, un livello mai raggiunto in precedenza. Un andamento simile si osserva per il Nord-Est e per l'Italia, ma con una situazione in lieve miglioramento nell'ultimo anno in esame.

Situazione occupazionale

Il mercato del lavoro nel 2024 continua a mostrare segnali di ripresa rispetto al periodo di crisi pandemica. Il **tasso di occupazione** (15-64 anni) in Emilia-Romagna si attesta al 70,3%, un dato in linea con quello del Nord-Est e superiore a quello registrato in Italia (62,2%). Rispetto al periodo pre-Covid, il tasso di occupazione fa registrare un incremento di 4 punti percentuali in Italia, mostra una crescita più debole nel Nord-Est (+1,5 punti) ed è sostanzialmente stabile in regione. Il divario di genere è ancora significativo: è pari a 14,2 punti percentuali in Emilia-Romagna e sale a 17,8 punti a livello nazionale. Anche il **tasso di disoccupazione** (15-64 anni) si attesta sui livelli minimi dell'ultimo decennio: è pari al 4,4% in regione, al 3,6% nella ripartizione di riferimento e al 6,6% nel complesso del Paese, con una diminuzione rispetto al 2019 più consistente in Italia (-3,5 punti percentuali), rispetto al Nord-Est (-2 punti) e all'Emilia-Romagna (-1,2).

TASSO DI OCCUPAZIONE PER GENERE IN EMILIA-ROMAGNA, NORD-EST ED ITALIA. Vari anni (*valori percentuali*)



Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati Istat. Rilevazione sulle Forze di Lavoro

Anche il **tasso di mancata partecipazione al lavoro** – ossia la percentuale di persone in età lavorativa che non partecipano alla forza lavoro, né come occupati né come disoccupati, ma che sarebbero potenzialmente disponibili a lavorare – mostra un *trend* di decrescita. Nel 2023 si attesta sull'8,2% in Emilia-Romagna, un valore leggermente superiore a quello della partizione di riferimento (7,2%), ma ben al di sotto di quello nazionale (14,8%). Tra il 2019 e il 2023, si registra un calo di 4 punti percentuali in Italia, di 2 punti nel Nord-Est e di 1,5 in regione.

Per completare il quadro sulla situazione occupazionale, si considera il fenomeno dei giovani tra i 15 e 29 anni non più inseriti in percorsi scolastici o formativi né tantomeno impegnati in un'attività lavorativa, noti in letteratura come **NEET** (*Not in Employment, Education or Training*). In Emilia-Romagna, nel 2024 il fenomeno riguarda circa un giovane su dieci (9,6%), in linea con il dato del Nord-Est (9,2%) ma nettamente inferiore alla media nazionale (15,2%). Tuttavia, in Italia, rispetto al 2019, si registra una diminuzione della diffusione del fenomeno (-7 punti percentuali) più consistente di quella osservata in regione (-4,5 punti) e nel Nord-Est (-3,8).

Nonostante il miglioramento complessivo dei principali indicatori del mercato del lavoro, nel 2024 in Emilia-Romagna cresce il fenomeno della bassa intensità lavorativa, ovvero la condizione in cui i componenti di una famiglia in età attiva hanno lavorato complessivamente meno di un quinto del tempo disponibile nell'arco dell'anno. L'incidenza passa dal 2,3% del 2023 al 4,9% del 2024, mentre rimane sostanzialmente stabile sia nella ripartizione di riferimento sia a livello nazionale. Il peggioramento registrato in Emilia-Romagna può essere ricondotto, almeno in parte, all'impatto dell'alluvione che nel maggio 2023 ha colpito gran parte della Romagna e alcune aree dell'Emilia, causando gravi e persistenti danni alle attività economiche. Tale contesto ha verosimilmente inciso sulla stabilità e continuità occupazionale nel corso dell'anno, riducendo i mesi effettivamente lavorati dai componenti delle famiglie colpite rispetto al loro potenziale lavorativo.

1.2. La povertà estrema

Le dimensioni quantitative 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, dei conflitti in corso e del gravissimo problema del reperimento degli alloggi, non sono facili

da definire per loro stessa natura, essendo caratterizzate da un importante “sommerso” (si pensi ad esempio ai richiedenti asilo c.d. "diniegati").

Anche a livello nazionale non esiste un sistema di rilevazione del fenomeno: Istat, nell’ambito della terza edizione del Censimento permanente della Popolazione e delle Abitazioni, svolta nell’autunno 2021, ha reso disponibili per la prima volta informazioni sulle persone che vivono nelle convivenze anagrafiche e sulle cosiddette “popolazioni speciali” costituite da persone senza tetto, senza dimora e persone che vivono nei campi attrezzati e negli insediamenti tollerati o spontanei. [3] Le persone iscritte in anagrafe come senza tetto e senza fissa dimora sono risultate **96.197.**

L’ambito di rilevazione utilizzato da ISTAT, pur colmando una importante lacuna rispetto alla diponibilità di dati sul fenomeno delle persone in condizione di grave emarginazione e senza dimora, lo rappresenta in maniera parziale in quanto, a titolo di esempio, l’iscrizione anagrafica all’indirizzo fittizio può riguardare anche persone che non hanno una dimora stabile ed effettiva per cause particolari quali l’appartenenza a determinate etnie, lo svolgimento di particolari attività lavorative itineranti, scelte di vita stabili o contingenti. Contemporaneamente vi sono persone che non sono iscritte all’anagrafe nemmeno attraverso una via fittizia, quali ad esempio le persone straniere irregolari che non sono state considerate dal censimento. Infine, si registrano notevoli disparità territoriali di attuazione delle leggi in materia e di concessione dell’iscrizione all’anagrafe fittizia delle persone senza dimora che ancora oggi non consentono a molte persone nel nostro paese di accedere ai diritti, sevizi e prestazioni di cui l’iscrizione anagrafica costituisce la porta di ingresso.

Per quanto riguarda la Regione, in occasione della recente predisposizione del progetto INtegra ER (*par. 3.2.1*) è stata aggiornata la stima delle presenze delle persone in condizione di marginalità estrema nei territori delle Amministrazioni partner, secondo la classificazione ethos [4] . Il Comune di Bologna, destinatario di una specifica quota separata da quella regionale, in quanto capoluogo di Città Metropolitana, ha fornito una stima aggregata.

		PC	PR	RE	MO	Carpi	BO	Imola	FE	Faenza	RA	FO	CE	RN	totali
Senza tetto	1. Persone che vivono in strada o in sistemazioni di fortuna	40	150	50	75	2		131	106	35	30	250	60	300	**1229**
	2. Persone che ricorrono a dormitori o strutture di accoglienza notturna	60	294	20				62	15		250	450	90	250	**1491**
Senza casa	3. Ospiti in strutture per persone senza dimora			30	15	12		9	50	4	50	40	62	120	**392**
	4. Ospiti in dormitori e centri di accoglienza per donne		134		15				15		25	40			**229**
	5. Ospiti in strutture per immigrati, richiedenti asilo, rifugiati		450			10		16	5				72		**553**
	6. Persone in attesa di essere dimesse da istituzioni		25	10					2				1	10	**48**

[3] In particolare, il campo di osservazione ha riguardato le “persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio (articolo 2, comma 3 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228) e persone senzatetto che non hanno alcun domicilio, iscritte in anagrafe presso un indirizzo fittizio o presso un indirizzo reale facente capo ad un’associazione o comunque utilizzato dal Comune per l’iscrizione in anagrafe delle persone senza tetto e senza fissa dimora”.

[4] Classificazione europea dei senza dimora e della condizione abitativa sviluppata da FEANTSA, Ong internazionale fondata nel 1989 che si occupa della tutela delle persone senza dimora.

	7. Persone che ricevono interventi di sostegno di lunga durata in quanto senza dimora				50	12			10	2	20	150	90	50	**384**
Sistemazioni insicure	8. Persone che vivono in sistemazioni non garantite	10		15	130				9	116		70			**350**
	9. Persone che vivono a rischio di perdita dell'alloggio		200			20			4	30	200	80			**534**
	10. Persone che vivono a rischio di violenza domestica								4						**4**
Sistemazioni inadeguate	11. Persone che vivono in strutture temporanee non rispondenti agli standard abitativi comuni			5					4	8	10	8	20		**55**
	12. Persone che vivono in alloggi impropri	12		10	14				2	64		10	2		**114**
	13. Persone che vivono in situazioni di estremo affollamento								2	26		8			**36**
		122	1253	140	299	56	3000	202	228	285	585	1106	397	730	**8403**

La stima complessiva di oltre 8000 persone è in linea con la rilevazione fatta a fine 2023 a conclusione del Progetto Regionale Inside (finanziato nella precedente programmazione FSE) che ha evidenziato, per i soli Comuni partner ovvero capoluoghi di provincia esclusa Bologna, 6.215 persone con cui i servizi hanno interagito.

Per il 28,3% si è trattato di donne, per il 71,7% di uomini; il 28,6% con cittadinanza italiana, il 71,3% UE ed extra UE. L'età era compresa tra i 18 e 65 anni, in particolare la fascia più rappresentata è risultata quella tra i 30-55 anni, mentre nella fascia dai 18 ai 25 anni la maggioranza era costituita da ex minori stranieri non accompagnati (MSNA) oppure persone uscite dal circuito dell'accoglienza (CAS). Tra le donne straniere è stata riscontrata la presenza di richiedenti asilo, donne separate, uscite da convivenze difficili o vittime di violenza, ragazze giovani, neomaggiorenni o seguite in passato dai servizi di tutela minori con situazioni irrisolte che, diventate maggiorenni, si sono sganciate dalle famiglie trovandosi nuovamente in difficoltà. Sono inoltre state individuate sia persone sole che coppie, anche omosessuali, o persone con relazioni amicali importanti, non disponibili ad essere collocate separatamente, ma anche persone con animali d'affezione bisognose di forme di accoglienza in grado di tenere conto del binomio persona-animale.

In generale il fenomeno della grave emarginazione riguarda persone che si sono trovate in **condizione di multi-problematicità**, data da momenti di difficoltà economica, sociale, psicologica dovuti ad una malattia, ad una crisi, alla perdita del lavoro, all'uso di sostanze. In questa situazione si sono ritrovate da sole e sono scivolate in percorsi che hanno portato alla vita in strada. La maggior parte delle persone senza dimora o in condizione di grave emarginazione manifesta un disagio psicosociale correlabile alla mancanza di una adeguata condizione abitativa prolungata nel tempo, a volte peggiorata dall'abuso di alcool o di sostanze. Una buona parte presenta disturbi di salute o di tipo psicologico. Considerando questi aspetti, è facile immaginare l'**importanza di un'adeguata integrazione sociosanitaria**, non ancora pienamente realizzata.

1.3. La povertà alimentare

La povertà alimentare costituisce una delle forme più gravi di privazione materiale, con effetti diretti e significativi sulla salute, sullo sviluppo individuale e sulla coesione sociale. Essa è definita come l'incapacità di accedere in modo regolare ad alimenti sicuri, nutrienti e in quantità sufficiente per condurre una vita sana e attiva, in relazione al proprio contesto socioeconomico

Povertà alimentare non significa esclusivamente carenza di cibo ma anche scarse qualità e varietà degli alimenti, assenza di pasti regolari e perdita della dimensione sociale e relazionale proprie della condivisione del pasto.

Secondo il **Rapporto ISTAT 2025**[5], in Italia si registrano circa 2,2 milioni di famiglie in condizione di povertà assoluta, pari all'8,4% del totale nazionale. Tra queste, si contano 1,3 milioni di minori che vivono in nuclei familiari incapaci di garantire pasti completi e adeguati su base quotidiana.

Il **Rapporto Caritas 2025** [6] conferma e approfondisce tali evidenze, segnalando un incremento significativo delle richieste di aiuto alimentare presso 3.341 servizi attivi in 204 diocesi italiane. Le strutture coinvolte comprendono mense sociali, empori solidali e centri di distribuzione alimentare.

La nuova **indagine di ActionAid**, contenuta nel rapporto Fragili Equilibri[3], fa luce su una realtà ampia, trasversale e in gran parte sommersa che riguarda oltre 4 milioni di famiglie che oggi risultano a rischio povertà alimentare. Dall'indagine, infatti, emerge che in un contesto di rincari generalizzati – nel 2023 i prezzi dei prodotti alimentari sono cresciuti del 9,8% – il cibo diventa la prima voce di spesa su cui si taglia. Una scelta che coinvolge non solo le fasce più povere, ma anche lavoratori e famiglie con redditi medi. Una condizione che sembra sfuggire nella sua completezza ai tradizionali indicatori statistici e che ActionAid analizza attraverso la lettura della scala FIES (*Food Insecurity Experience Scale*), che misura l'insicurezza alimentare attraverso le esperienze delle persone, dell'indice che combina aspetti materiali e relazionali (DAMS) e dell'indicatore di povertà alimentare relativa, basato sui consumi.

Le categorie maggiormente esposte alla povertà alimentare includono: famiglie monogenitoriali; in particolare madri sole con figli; nuclei giovani con figli piccoli; famiglie straniere con redditi instabili o insufficienti; lavoratori poveri; ovvero soggetti occupati ma con redditi non adeguati; persone senza fissa dimora e soggetti in grave marginalità sociale. Gli effetti sui minori sono particolarmente rilevanti e includono: nutrizione inadeguata, sia per eccesso (obesità) che per difetto (carenze nutrizionali); difficoltà scolastiche e ridotto rendimento cognitivo; isolamento sociale e stigmatizzazione.

Sulla base dei dati ricavati dall'indagine EU-SILC, oltre il 10% della popolazione regionale vive in famiglie a rischio di povertà o esclusione sociale: tra gli indicatori che concorrono a questo dato vi è la situazione di "grave deprivazione materiale e sociale", pari all'1,3%, caratterizzata da 7 su 13 sintomi di disagio tra cui figurano il non riuscire a fare un pasto proteico ogni 2 giorni, riscaldare la casa, affrontare spese impreviste, uscire con amici e parenti per mangiare o bere assieme almeno una volta al mese.

Il rapporto Fragili Equilibri di ActionAid rileva che la nostra regione è tra quelle con saldo negativo in relazione alla variazione del numero di persone in condizione di deprivazione alimentare o sociale nel quinquennio 2019–2023, confermando una tendenza già rilevata in indagini precedenti.

Le criticità si concentrano nelle periferie urbane e nei piccoli comuni, dove l'accesso a cibo sano e nutriente è spesso compromesso. Le categorie più vulnerabili includono nuclei monogenitoriali, famiglie straniere e lavoratori poveri, che pur avendo un impiego, non riescono a sostenere una dieta equilibrata.

Il rapporto Caritas 2025 conferma l'aumento delle richieste di aiuto alimentare, soprattutto da parte di famiglie italiane in difficoltà economica, persone sole e minori in nuclei fragili.

Per quanto riguarda invece la geografia dell'insicurezza alimentare in base ai dati FIES (*Food Insecurity Experience Scale*) l'Emilia-Romagna è la regione con le percentuali più basse di popolazione che

[5] *ISTAT – Rapporto Annuale 2025, sezione su povertà assoluta e alimentare.* https://sociale.regione.emilia-romagna.it/poverta/report-istat-sulla-poverta-in-italia/istat_rapportoannuale-2025-volume-integrale.pdf

[6] *Caritas Italiana – Rapporto 2025 sulla povertà e l'esclusione sociale.*
https://www.caritas.it/wp-content/uploads/sites/2/2025/06/report_stampa_9_06_25.pdf

sperimenta insicurezza alimentare con valori poco superiori al 2,5%. Solo Bolzano e Trento registrano la medesima percentuale in Italia.

1.2 Il Reddito di Cittadinanza e l'Assegno di Inclusione: dati 2021-2024

1.2.1 Il Reddito di Cittadinanza in Emilia-Romagna negli anni 2022 e 2023

La misura del Reddito di Cittadinanza, conclusasi al termine dell'anno 2023 con il passaggio all'Assegno di Inclusione, ha visto negli anni di attuazione un andamento diversificato in relazione ai nuclei familiari raggiunti: l'anno 2021 costituisce il picco, tanto a livello nazionale, che regionale, con la presenza di oltre 58.000 nuclei beneficiari.

Nel 2022 si assiste a un calo relativo, che porta i nuclei beneficiari in Emilia-Romagna a 53.347, mentre il 2023, caratterizzato dal periodo di transizione verso la nuova misura, vede la presenza di 39.176 nuclei beneficiari.

Tabella 1 - Tabella - Nuclei familiari e relativa incidenza dei beneficiari della misura di sostegno al reddito (Rdc dal 2019 al 2023 in Emilia-Romagna e Italia)

	2019	2020	2021	2022	2023
Nuclei familiari Emilia-Romagna	39.686	53.793	58.325	53.347	39.176
Incidenza nuclei familiari Emilia-Romagna	1,9%	2,6%	2,8%	2,3%	1,9%
Nuclei familiari nazionale	1.107.771	1.583.709	1.754.463	1.681.999	1.314.486
Incidenza nuclei familiari nazionale	4,3%	6,4%	6,7%	6,7%	5,4%

(Fonte: Dashboard MLPS per la programmazione locale delle misure di contrasto alla povertà: dati aggiornati al 22/12/2023 con domande fino al 30/11/2023)

La quota territoriale dei nuclei RdC nel 2023 era pari al 2,85% del totale, collocandola come ottava regione in Italia per numero di nuclei beneficiari.

Tabella 2 - Individui dei beneficiari della misura di sostegno al reddito e relativa incidenza (Rdc dal 2019 al 2023 in Emilia-Romagna)

	2019	2020	2021	2022	2023
Individui beneficiari Emilia-Romagna	79.993	112.589	118.192	99.028	68.408
Incidenza individui Emilia-Romagna	1,8%	2,5%	2,6%	2,2%	1,5%

(Fonte: Dashboard MLPS per la programmazione locale delle misure di contrasto alla povertà: dati aggiornati al 22/12/2023 con domande fino al 30/11/2023)

Guardando alle principali caratteristiche dei nuclei beneficiari in Emilia-Romagna, dal punto di vista della cittadinanza dei richiedenti, i dati relativi al 2022 e al 2023 non si discostano significativamente,

evidenziando l'80% o poco meno di cittadini italiani e il restante 20% di cittadini stranieri, in larga maggioranza con cittadinanza di Paesi extra UE.

Tabella 3 - Nuclei beneficiari RdC anno 2022 per cittadinanza del richiedente

Cittadinanza italiana	35.132	77%
Cittadinanza UE	2.011	4%
Cittadinanza extra UE	8.754	19%
Non rilevato	4	0%
Totale	45.901	100%

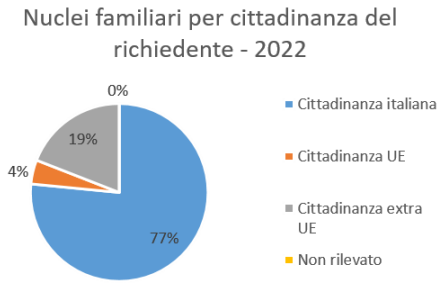
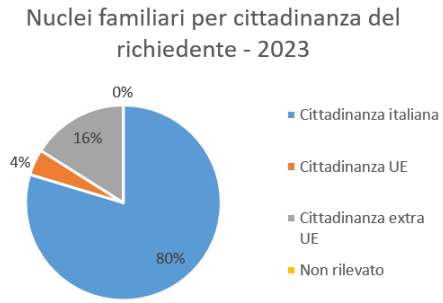


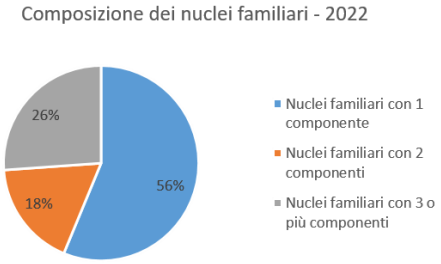
Tabella 4 - Nuclei beneficiari RdC anno 2023 per cittadinanza del richiedente

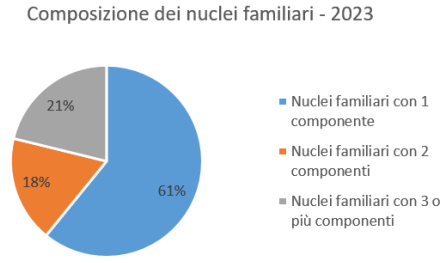
Cittadinanza italiana	27.602	80%
Cittadinanza UE	1.491	4%
Cittadinanza extra UE	5.546	16%
Non rilevato	3	0%
Totale	34.642	100%



Per quanto riguarda la composizione dei nuclei familiari, in entrambe le annualità i nuclei beneficiari erano composti in maggioranza da un solo componente (56 e 60%), per il 18% da due componenti, e per la restante quota da tre o più componenti.

Figura 1- Composizione dei nuclei beneficiari RDC 2022 e 2023 Emilia-Romagna





Nello specifico, i nuclei familiari beneficiari di RdC con persone minorenni in regione erano 12.181 (20% dei nuclei beneficiari) nel 2022 e di questi 2.573 vedevano la presenza di bambini nella fascia di età 0/2 anni. Nel 2023 erano 7.712 (19,6%) i nuclei familiari beneficiari nei quali era presente una persona minorenne, e 1.468 quelli con la presenza di bambini nella fascia di età 0/2 anni.

Il beneficio economico medio legato alla misura RdC era pari a 460,78 euro nel 2022 e 472,74 euro nel 2023, inferiore alla media nazionale pari rispettivamente a 548,59 euro e a 560,01 euro.

Infine, in relazione alla conformazione della misura, la ripartizione dei nuclei beneficiari di RdC ha visto per entrambe le annualità, una preponderanza di nuclei indirizzati ai servizi sociali, rispetto a quelli indirizzati ai Centri per l'Impiego, con una quota pari circa al 15% e al 13% dei nuclei indirizzati ai servizi sociali che vedevano almeno un componente indirizzato ai Centri per l'Impiego per un percorso di attivazione lavorativa.

Tabella 5 - Ripartizione dei nuclei beneficiari tra Servizi sociali e centri per l'Impiego: anno 2022 Emilia-Romagna

Nuclei familiari indirizzati ai servizi sociali		Nuclei familiari indirizzati ai Centri per l'Impiego
20.779		17.424
Nuclei familiari indirizzati solo ai Servizi Sociali	Nuclei familiari indirizzati ai Servizi Sociali con componenti indirizzati ai Centri per l'Impiego	Nuclei familiari non tenuti agli obblighi
17.596	3.183	7.689

Tabella 6 - Ripartizione dei nuclei beneficiari tra Servizi sociali e centri per l'Impiego: anno 2023 Emilia-Romagna

Nuclei familiari indirizzati ai servizi sociali		Nuclei familiari indirizzati ai Centri per l'Impiego
15.693		11.641
Nuclei familiari indirizzati solo ai Servizi Sociali	Nuclei familiari indirizzati ai Servizi Sociali con componenti indirizzati ai Centri per l'Impiego	Nuclei familiari non tenuti agli obblighi
13.632	2.061	7.308

1.2.2 L'attuazione dell'Assegno di Inclusione in Emilia-Romagna

I dati relativi all'avvio dell'attuazione dell'Assegno di Inclusione mostrano significative trasformazioni della platea dei beneficiari, legate principalmente al passaggio da una misura universalistica a una misura di tipo categoriale.

I nuclei beneficiari della misura in Emilia-Romagna al 31/05/2025 sono 16.929 per un'incidenza dello 0,88% sulle famiglie residenti in Emilia-Romagna[7]. L'incidenza media dei nuclei beneficiari di ADI rispetto ai nuclei residenti in Italia è pari al 2,66% (totale dei beneficiari pari a 665.198 nuclei); l'incidenza in Emilia-Romagna è dunque inferiore rispetto alla media nazionale.

Tabella 7 - Beneficiari dell'Assegno di Inclusione in Emilia-Romagna

Nuclei familiari	Incidenza nuclei familiari su famiglie residenti
16.929	0,88%

[7] *Tutti i dati riportati nel presente paragrafo sono tratti dalla Dashboard sviluppata dal Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali per la programmazione locale delle misure di contrasto alla povertà: e sono aggiornati al 31/05/2025.*

Il numero dei beneficiari è attualmente al decimo posto per numerosità tra le regioni italiane.

Nel contesto nazionale dei percorsi di inclusione sociale attivati tramite GePI, la Regione Emilia-Romagna presenta una performance complessivamente buona nelle fasi iniziali della presa in carico, ma mostra alcune criticità nella fase conclusiva. Su 16.957 nuclei familiari inseriti nella piattaforma GePI, ben l'88% è stato effettivamente preso in carico dai servizi sociali, con un primo colloquio avviato. Di questi, il 94% ha completato l'analisi preliminare, segno di un sistema efficiente nella valutazione dei bisogni. Tuttavia, è nella fase finale che emergono alcune difficoltà: solo il 49% di chi ha completato l'analisi arriva a firmare un patto per l'inclusione sociale. In rapporto al totale dei nuclei iniziali, l'Emilia-Romagna conclude il percorso con il 43% di patti firmati, un dato significativamente inferiore alla media nazionale del 57,5%. Tale andamento – pur con le dovute specificità e caratteristiche territoriali - è sicuramente in parte motivato dalla difficoltà di garantire, da parte dei servizi, una compilazione costante e continuativa della piattaforma GEPI, anche a fronte dell'utilizzo da parte dei servizi di altri sistemi informativi e cartelle sociali, con le quali non si è ancora reso possibile lo sviluppo dell'interoperabilità con GEPI. Questo comporta spesso per gli operatori la necessità di una doppia compilazione che non agevola la possibilità di disporre di dati completi e aggiornati.

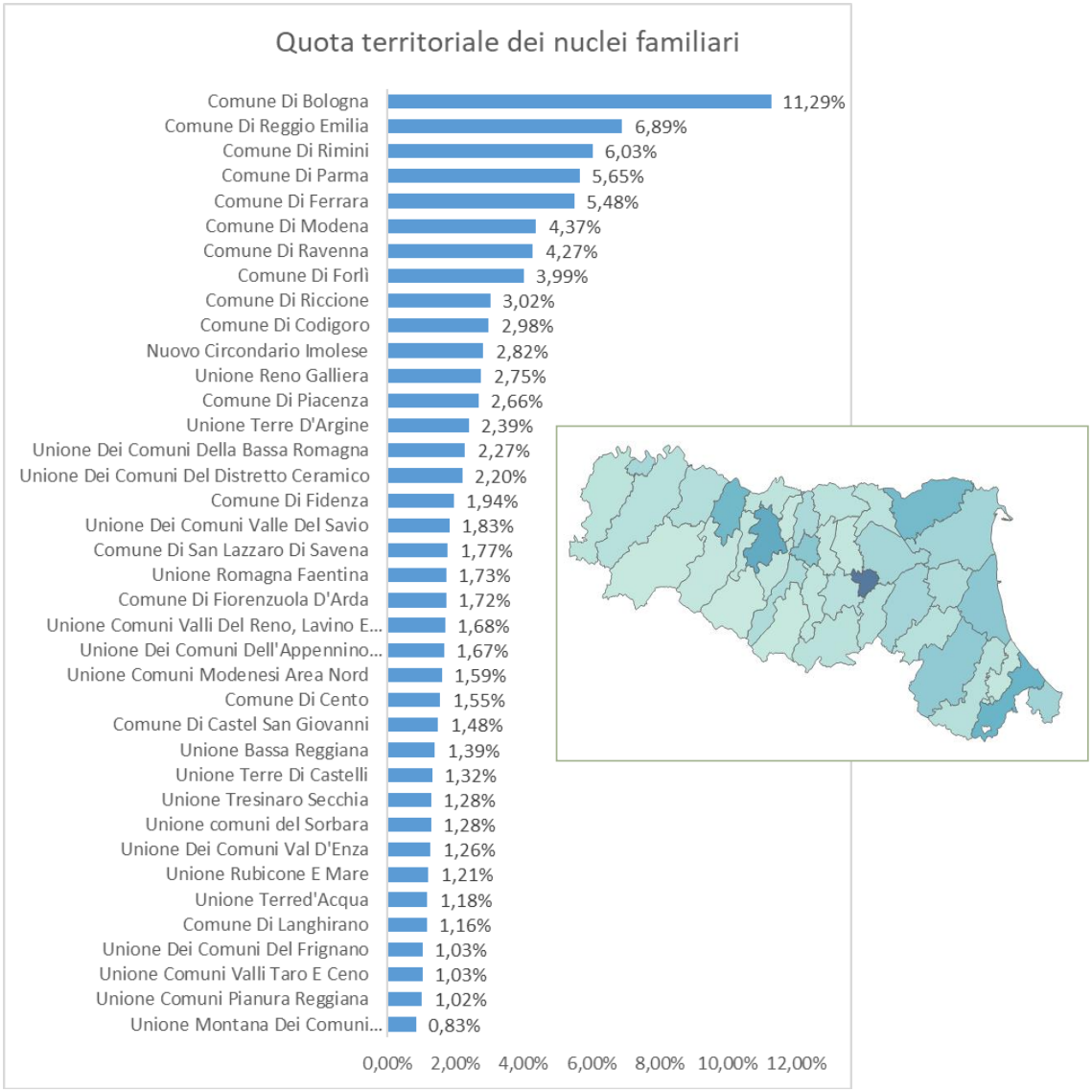
Tabella 7 - Dati di monitoraggio dei percorsi di inclusione sociale sulla piattaforma GePI delle diverse regioni italiane. Dati aggiornati al 31/05/25.

Regione	Nuclei familiari AdI caricati su GePI per l'attivazione del percorso di inclusione sociale	Individui AdI caricati su GePI per l'attivazione del percorso di inclusione sociale	Prese in carico avviate (primo incontro con l'assistente sociale)	Analisi preliminari completate	Quadri analisi completati	Patti per l'inclusione sociale firmati	Patti per l'inclusione sociale firmati dai Nuclei con almeno un componente tenuto agli obblighi	Patti per l'inclusione sociale firmati dai nuclei totalmente esclusi dagli obblighi
Abruzzo	12.027	23.986	11.078	10.651	1.686	8.439	3.809	4.630
Basilicata	5.915	12.117	5.536	5.230	608	3.970	2.190	1.780
Bolzano	142	325	123	106	11	40	33	7
Calabria	49.861	121.210	45.403	43.183	2.253	32.318	21.656	10.662
Campania	160.173	423.023	145.284	137.564	6.717	101.506	74.646	26.860
Emilia-Romagna	**16.957**	**31.314**	**14.867**	**13.930**	**1.367**	**7.340**	**3.976**	**3.364**
Friuli-Venezia Giulia	4.678	7.499	4.231	4.050	663	3.580	959	2.621
Lazio	56.286	113.482	50.934	48.758	1.618	24.818	17.224	7.594
Liguria	11.663	20.419	10.473	9.819	777	5.053	2.641	2.412
Lombardia	41.607	79.194	36.705	34.419	3.053	22.351	9.825	12.526
Marche	7.037	13.567	6.242	5.915	336	2.661	1.681	980
Molise	3.351	6.916	3.114	2.998	357	1.755	1.088	667
Piemonte	31.534	60.940	28.218	27.068	3.108	17.536	8.654	8.882
Puglia	66.574	155.838	60.674	57.433	3.197	46.357	28.293	18.064
Sardegna	23.534	45.531	21.648	20.750	604	12.057	7.173	4.884
Sicilia	137.194	354.320	125.054	115.087	3.715	78.081	64.041	14.040
Toscana	16.957	31.381	15.326	14.670	1.537	10.171	4.496	5.675
Trento	1.170	2.275	1.039	945	67	352	286	66
Umbria	5.562	10.531	5.028	4.820	259	2.016	1.419	597

Valle d'Aosta	373	647	340	332	87	301	94	207
Veneto	13.799	24.285	12.237	11.496	535	4.380	2.391	1.989
Totale	666.394	1.538.800	603.554	569.224	32.555	385.082	256.575	128.507

Guardando, invece, alla distribuzione territoriale dei beneficiari a livello infraregionale, i beneficiari si distribuiscono con una concentrazione nelle principali città, in particolare Bologna (12%), Reggio Emilia (7%), Rimini (6%), Parma (5,6%), Ferrara (5,5%), a cui seguono Modena, Ravenna e Forlì, dove sono collocati tra il 3 e il 4% dei nuclei beneficiari.

Figura 2 - Distribuzione territoriale dei nuclei beneficiari a livello infraregionale



Dal punto di vista dell'incidenza, i nuclei beneficiari costituiscono lo 0,67% dei nuclei residenti (l'incidenza dei nuclei è pari al 2,04% a livello nazionale), mentre gli individui sono lo 0,54% dei residenti (1,99% a livello nazionale). Rispetto all'incidenza infraregionale, la maggiore incidenza di nuclei beneficiari si trova nei Distretti Centro Nord (Ferrara), Reggio Emilia, Sud-Est (Ferrara) e Città di Bologna, con un dato tra 0,7 e 0,8%. Gli Ambiti che invece evidenziano una minore incidenza di nuclei beneficiari rispetto ai nuclei residenti sono i Distretti del Rubicone, di Vignola e Pianura Ovest, pari a circa allo 0,3%.

Per quanto riguarda le caratteristiche individuali delle persone che beneficiano dell'Assegno di Inclusione in Emilia-Romagna, queste sono per il 55% di genere femminile e per il 45% maschi. L'età dei destinatari della misura è eterogenea, con una maggior incidenza degli over 60 e della fascia 35-59 anni.

Tabella 9 - Età beneficiari Assegno di Inclusione in Emilia-Romagna

Età beneficiari ADI	percentuale
Individui 0-17	24%
Individui 18-34	11%
Individui 35-59	30%
Individui 60+	35%

Dal punto di vista dell'incidenza dei beneficiari in relazione alle persone residenti, la media regionale è pari allo 0,7%, significativamente inferiore rispetto alla media nazionale, ma, elemento ancora più rilevante, presenta una grande variabilità a livello infraregionale, con ambiti che arrivano a un'incidenza di beneficiari della misura superiore al 6% rispetto alla popolazione residente.

Tabella 8 - Beneficiari attualmente nella misura

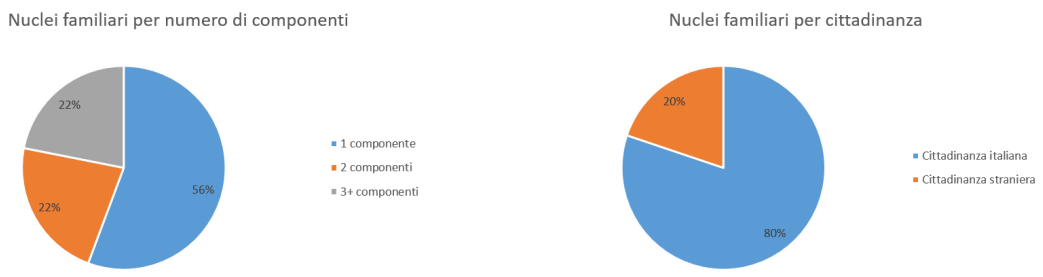
	Emilia-Romagna	Media nazionale	Ambiti con valori più bassi	Ambiti con valori più alti
Incidenza individui su popolazione residente	0,71%	2,61%	< 0,44%	>6,35%

Guardando alle caratteristiche dei nuclei familiari, i nuclei che beneficiano della misura sono per la maggior parte composte da un individuo (56%), mentre la restante parte è ripartita in modo equo tra nuclei di due persone (22%) e di tre o più componenti (22%). Rispetto alla media nazionale in Emilia-Romagna si registrano dunque nuclei di dimensioni mediamente più piccoli (22% nuclei con più di 3 componenti contro il 37,8% della media nazionale).

Tabella 9 - Caratteristiche dei nuclei familiari

	Emilia-Romagna	Media nazionale	Ambiti con valori più bassi	Ambiti con valori più alti
% nuclei familiari con 3+ componenti	22,05%	37,82%	<17,74%	>44,83%
% nuclei familiari con richiedente con una cittadinanza straniera	20,10%	9,67%	<3,38%	>20,69%

Figura 3 - Caratteristiche dei nuclei beneficiari Assegno di Inclusione - Emilia-Romagna

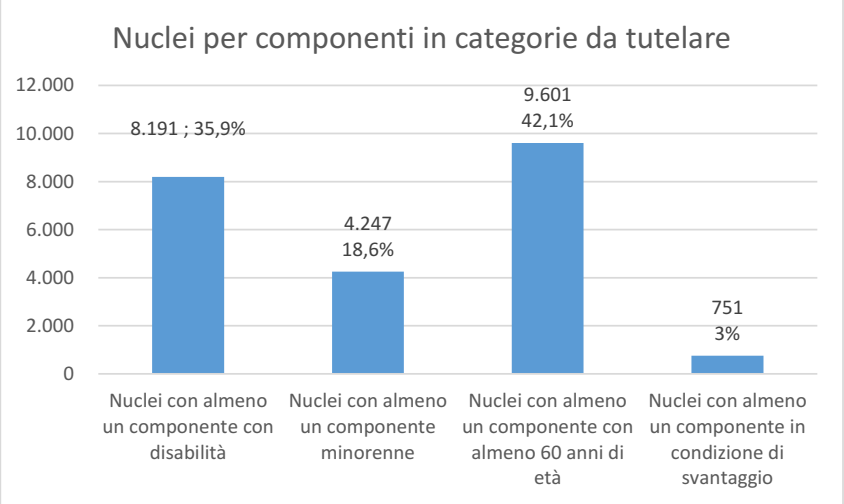


In relazione alle caratteristiche della misura dell'Assegno di Inclusione e delle relative modalità di accesso, si riportano di seguito i dati sulla la distribuzione degli individui e dei nuclei familiari tra le diverse categorie di beneficiari. Sul totale dei nuclei beneficiari, il 42% presenta almeno un componente con più di 60 anni di età (dato più elevato rispetto alla media nazionale), il 36% almeno un componente con disabilità e il 18,6% almeno un componente minorenne. Sono invece il 3% i nuclei che presentano almeno un componente in condizione di svantaggio, dato superiore alla media nazionale dell'1,38%.

Tabella 10 - Caratteristiche degli individui beneficiari

	Emilia-Romagna	Media nazionale	Ambiti con valori più bassi	Ambiti con valori più alti
% individui con disabilità	18,10%	15,46%	<12,54%	>21,16%
% individui minorenni	29,22%	39,49%	<22,31%	>46,61%
% individui con almeno 60 anni di età	30,07%	24,94%	<20,58%	>35,89%
% individui in condizione di svantaggio	3,09%	1,38%	<0,44%	>4,27%

Figura 4 - Nuclei familiari per componenti in categorie da tutelare in Emilia-Romagna



Infine, l'importo medio mensile ricevuto dai beneficiari è di 568,8 euro, inferiore alla media nazionale di 621,7 euro. Parallelamente, l'ISEE medio dei beneficiari emiliano-romagnoli è anch'esso più basso, pari a 2.952 euro rispetto ai 3.067 euro nazionali. Questi dati indicano che, in Emilia-Romagna, i beneficiari tendono ad avere redditi leggermente più bassi della media nazionale e a ricevere in media importi più contenuti, con notevoli differenze tra ambiti locali.

Tabella 11 - Importi partecipanti e ISEE

	Emilia-Romagna	Media nazionale	Ambiti con valori più bassi	Ambiti con valori più alti
Importo medio mensile	568,8	621,7	<535,8	>645,3
ISEE medio	2.952	3.067	<2.769	>3.396

I dati presentati evidenziano alcune importanti trasformazioni avvenute nel passaggio dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione e anche alcune caratteristiche che sta assumendo la platea dei beneficiari:

- una significativa riduzione dei nuclei beneficiari, che prendendo a riferimento l'anno 2023 per il Reddito di cittadinanza, vede a livello regionale un calo di poco più del 50%;
- una soltanto lieve riduzione della percentuale di nuclei beneficiari con persone minorenni (dal 20% al 18,6%) che dunque non configura una trasformazione rilevante, ma che considerando la contrazione della platea, comporta l'esclusione dalle misure di sostegno di numerose famiglie (7.700 nuclei beneficiari con minori nel 2023; 4.247 con Assegno di Inclusione);
- l'importante quota di nuclei che vedono al loro interno almeno un componente over 60 (42%) e la percentuale di individui beneficiari over 60 anni (30%), più alta di quella nazionale (24%);
- un limitato accesso alla misura di individui in condizioni di svantaggio[8] che, sebbene siano presenti in misura percentualmente più elevata della media nazionale (3% a livello regionale; 1,4% a livello nazionale), costituiscono ancora una quota piuttosto esigua, in considerazione del calo complessivo di beneficiari nel passaggio dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione.

Tale quadro suggerisce dunque alcuni spunti rilevanti per l'articolazione del quadro complessivo delle policy e delle misure di contrasto alla povertà, delineate nel presente documento.

1.3 L'attuazione del Piano Regionale per il contrasto alle povertà 2022 - 2024

1.3.1. Infrastrutturazione dei servizi: il Servizio Sociale Professionale

La Regione Emilia-Romagna ha da oltre un decennio individuato nel servizio sociale territoriale lo snodo centrale per la attivazione e la realizzazione delle misure di contrasto alla povertà. Con la deliberazione di Giunta regionale n. 1012/2014 vennero infatti approvate le "Linee guida per il riordino del Servizio sociale professionale, articolato nelle sue componenti di Sportello sociale e Servizio sociale professionale. Il Servizio sociale territoriale, nelle sue componenti di Sportello sociale e Servizio sociale professionale, si era pertanto già configurato come uno degli strumenti più importanti per attuare interventi integrati in risposta ai bisogni della comunità.

[8] *Con Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 154 del 13 dicembre 2023 sono state definite in condizioni di svantaggio le seguenti categorie:*
a) Persone con disturbi mentali, in carico ai servizi sociosanitari, compresi gli ex degenti di ospedali psichiatrici;
b) Persone in carico ai servizi sociosanitari o sociali e persone con certificata disabilità fisica, psichica e sensoriale, non inferiore al 46 per cento, che necessitano di cure e assistenza domiciliari integrate, semiresidenziali, di supporto familiare ovvero inseriti in percorsi assistenziali integrati;
c) Persone con dipendenze patologiche inserite in programmi di riabilitazione e cura non residenziali;
d) Persone vittime di tratta in carico ai servizi sociali o sociosanitari;
e) Persone vittime di violenza di genere in carico ai servizi sociali o sociosanitari, in presenza di un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria ovvero dell'inserimento nei centri antiviolenza o case rifugio;
f) Persone ex detenute nel primo anno successivo al fine pena e persone ammesse alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno in carico agli Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna;
g) Persone individuate come portatrici di specifiche fragilità sociali e inserite in strutture di accoglienza o programmi di intervento in emergenza alloggiativa, in carico ai servizi sociali;
h) Persone senza dimora iscritte nel registro in condizione di povertà, in carico ai servizi sociali territoriali; ovvero persone iscritte all'anagrafe, in condizione di povertà estrema e senza dimora;
i) Neomaggiorenni (18-21 anni) che vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria

I Piani nazionali che si sono succeduti hanno sostanzialmente confermato l'appropriatezza di questa scelta che già individuava nel rapporto 1:5.000 il numero minimo di Assistenti sociali – residenti in ciascun Ambito distrettuale.

Con la Legge di bilancio 2021[9], art. 1, comma 797 e segg., tale rapporto è divenuto, come noto, un LEPS grazie ad un contributo dedicato fino a 180 milioni di euro annui a valere sul Fondo nazionale povertà per l'assunzione a tempo pieno indeterminato di assistenti sociali.

In base ai dati estrapolati dal SIOSS nella primavera 2025 in Emilia-Romagna il 94,74% dei 38 Ambiti ha raggiunto il LEPS a fronte di una media nazionale del 40,24%.

In particolare, in Emilia-Romagna le/gli assistenti sociali nel 2023 (ultimo dato disponibile) risultano essere 1.317,54 portando il rapporto in relazione alla popolazione a 1: 3.362.

Questo il dettaglio relativo alle diverse aree in cui ad oggi risultano impegnate le/gli assistenti sociali:

Area	**n. AS**	**%**
Segretariato sociale	54,43	4,16
Servizio sociale professionale	166,13	12,61
Area 1 – Famiglie e minori. Anziani autosufficienti	544,77	41,35
Area 2 – Persone con disabilità. Anziani non autosufficienti	382,15	29
Area 3 – Povertà. Disagio adulti	170,06	12,91

Con riferimento al solo contributo nazionale per le assunzioni, gli Ambiti della regione hanno beneficiato nel precedente triennio di un finanziamento nazionale complessivo pari **33.436.799,95 euro**, così ripartiti nelle annualità:

2021	9.871.393,83
2022	11.508.304,15
2023	12.057.101,97

1.3.2 Utilizzo del Fondo nazionale povertà - quota servizi e quota povertà estrema

Il Fondo Povertà Quota Servizi ha portato complessivamente ai territori dell'Emilia-Romagna, dal suo avvio ad oggi, un quantitativo di risorse pari a quasi 134 milioni di euro. L'andamento delle risorse assegnate agli Ambiti dell'Emilia-Romagna, coerentemente con gli stanziamenti nazionali, ha visto un primo triennio (2018/2020) nel quale le risorse sono significativamente incrementate, andando a più che raddoppiare tra la prima e la terza annualità (12,5 milioni di euro nel 2018, oltre 27 milioni di euro nel 2020). Il triennio successivo (2021/2023) invece, si assesta su un quantitativo di risorse lievemente in calo ma maggiormente stabile rispetto al triennio precedente, con una media di circa 26 milioni di euro all'anno.

Ad eccezione della quota 2023, solo di recente ripartita tra gli Ambiti territoriali, le risorse della Quota Servizi risultano in larga maggioranza impegnate, con una quota significativa di risorse anche già liquidate. Sul fronte della rendicontazione, invece, ad eccezione della quota 2018 e 2019 che presentano alte percentuali di rendicontato, per le quote relative alle annualità 2020, 2021 e 2022 la percentuale di risorse rendicontate si riduce significativamente, portando la quota rendicontata complessiva ad assestarsi al 33%, valore più alto rispetto alla media nazionale (24,41%) ma ancora lontano rispetto alle esigenze rendicontative dettate dai vincoli del Fondo Povertà.

[9] *Legge n. 178/2000*

Tabella 12 - Stato di programmazione, impegno, liquidazione e rendicontazione delle risorse QSFP 2018/2023 Regione Emilia-Romagna[10]

Annualità	Risorse Assegnate	% Programmato	Risorse Impegnate (al 30.04.25)	% Impegno	Risorse Liquidate (al 30.04.25)	% Liquidato	Risorse Rendicontate (al 30.06.25)	% Rendicontato
2018	12.566.400,00	100%	12.246.964,60	97,46%	11.939.496,03	95,01%	10.239.700,02	81,48%
2019	15.617.000,00	100%	15.427.998,85	98,79%	14.090.988,17	90,23%	11.063.126,24	70,84%
2020	27.200.800,00	100%	25.763.979,44	94,72%	22.646.295,67	83,26%	14.379.858,05	52,87%
2021	28.987.200,00	100%	26.587.812,39	91,72%	19.416.629,73	66,98%	8.050.122,75	27,77%
2022	25.114.996,51	100%	19.864.337,78	79,09%	12.550.564,84	49,97%	5.185.263,55	20,65%
2023	24.496.155,66	71%	26.387,00	0,11%	26.387,00	0,11%	26.387,00	0,11%
Totale	133.982.552,17	95%	99.917.480,06	74,57%	80.670.361,44	60,21%	48.918.070,61	36,51%

Dal punto di vista dell'utilizzo del Fondo, i grafici che seguono mostrano la ripartizione delle risorse tra gli obiettivi definiti per la Quota Servizi, affiancando il riparto previsto in fase di programmazione (cerchio interno) e quello effettivo rispetto alle risorse rendicontate ad oggi (cerchio esterno). Di conseguenza, il riparto tra gli obiettivi delle risorse rendicontate non è relativo al totale delle risorse, ma evidenzia quali sono gli obiettivi su cui l'attività rendicontativa si trova in fase maggiormente avanzata. La coincidenza tra il riparto delle risorse programmate e il riparto delle risorse rendicontate viene dunque raggiunta solo al raggiungimento di uno stato avanzato di rendicontazione (v. QSFP 2018), mentre in altri casi, come nella QSFP 2023, le risorse rendicontate risultano riferite solo a pochi obiettivi perché sono relative a quote minime di rendicontato.

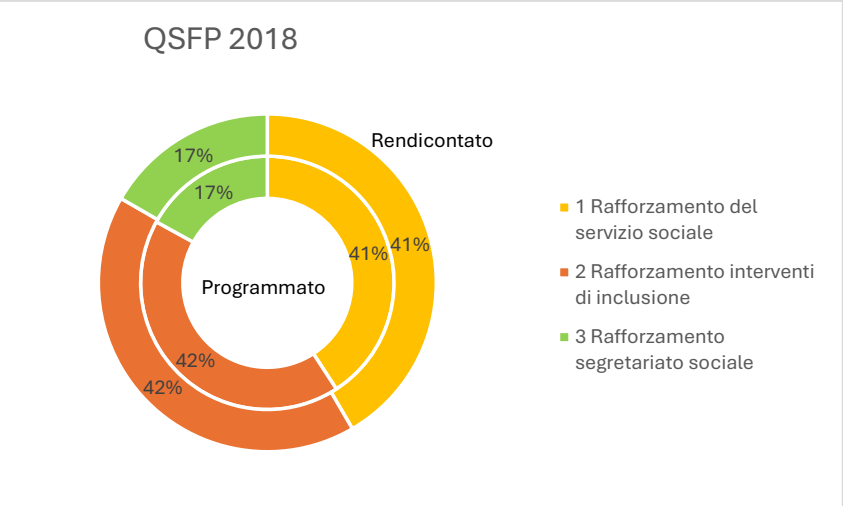
Le rappresentazioni grafiche evidenziano da una parte quali sono gli obiettivi della Quota Servizi su cui gli Ambiti Territoriali (Distretti) investono maggiormente in termini di risorse, e dall'altra come si sta articolando la rendicontazione, e quali sono le tipologie di interventi rispetto alle quali l'azione rendicontativa si trova ad una fase maggiormente avanzata. È da considerare, infatti, che la programmazione dell'utilizzo delle risorse, caricata da ogni singolo ATS nella piattaforma Multifondo, è sempre modificabile in relazione alle esigenze del territorio e dei cittadini, e dunque il riparto effettivo delle risorse è evidenziato soprattutto dalle risorse rendicontate, che nel caso dell'annualità 2018, dove la rendicontazione è più avanzata, coincide con la programmazione.

Come si può evidenziare dai grafici, nel corso del primo triennio la Quota Servizi del Fondo Povertà è stata dedicata in modo preponderante al rafforzamento del servizio sociale, secondariamente al rafforzamento degli interventi di inclusione e in parte minore al rafforzamento del segretariato sociale.

Con l'introduzione del Pronto Intervento Sociale come LEPS, finanziabile attraverso le risorse della Quota Servizi, a partire dal secondo triennio, vi è una ridefinizione dell'equilibrio delle risorse tra gli obiettivi. Almeno a livello programmatorio allo sviluppo del Pronto Intervento Sociale viene dedicato circa il 20% delle risorse, con una riduzione in particolare della percentuale di risorse dedicate al rafforzamento del servizio sociale.

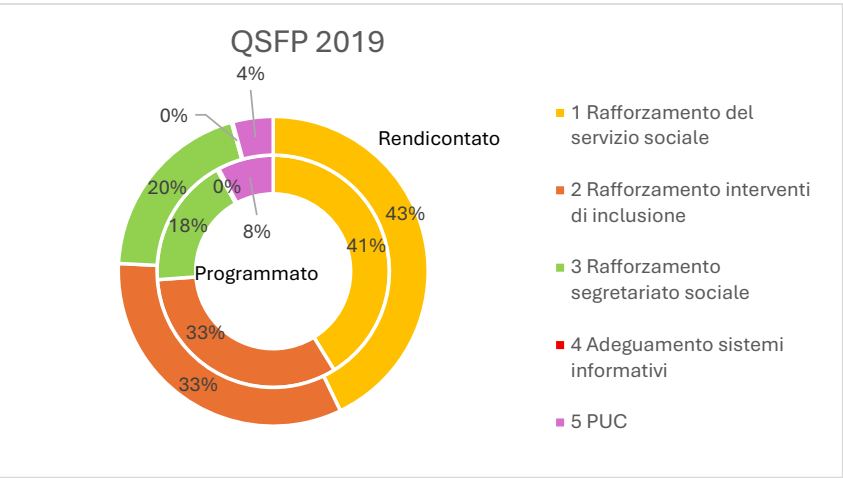
Figura 5. Riparto Quota Servizi 2018 tra gli obiettivi del fondo. Programmato e rendicontato- Regione Emilia-Romagna

[10] Fonte: piattaforma Multifondo; Dati aggiornati al 30.04.2025



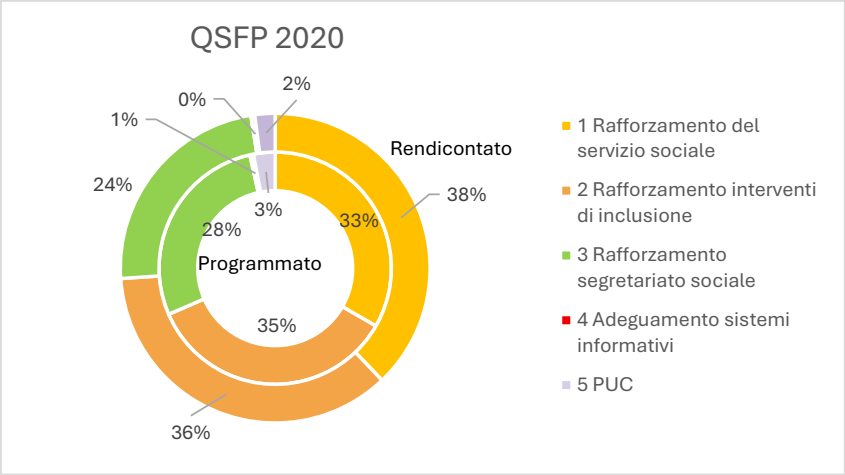
Nb. Il grafico relativo alla QSFP 2018 rappresenta la ripartizione tra gli obiettivi delle risorse programmate (100% dell'assegnato) e delle risorse fino ad ora rendicontate (81,48% dell'assegnato).

Figura 6 - Riparto Quota Servizi 2019 tra gli obiettivi del fondo. Programmato e rendicontato- Regione Emilia-Romagna



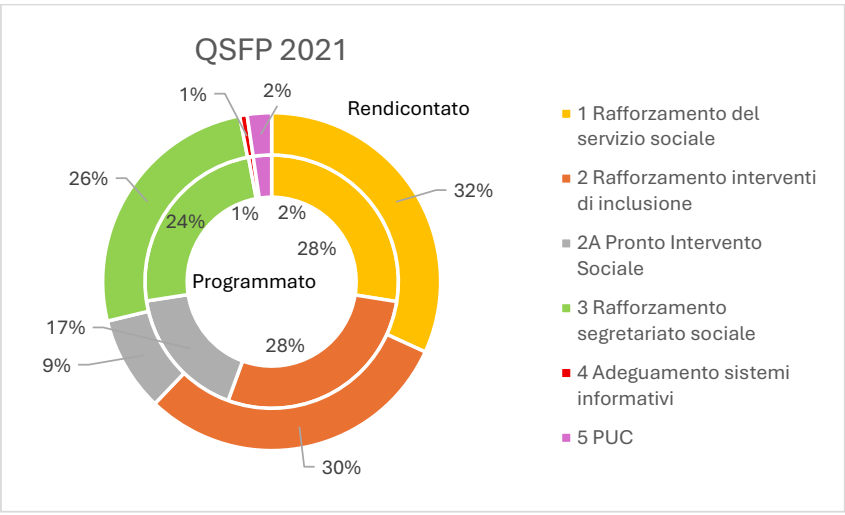
Nb. Il grafico relativo alla QSFP 2019 rappresenta la ripartizione tra gli obiettivi delle risorse programmate (100% dell'assegnato) e delle risorse fino ad ora rendicontate (70,84% dell'assegnato).

Figura 7 - Riparto Quota Servizi 2020 tra gli obiettivi del fondo. Programmato e rendicontato- Regione Emilia-Romagna



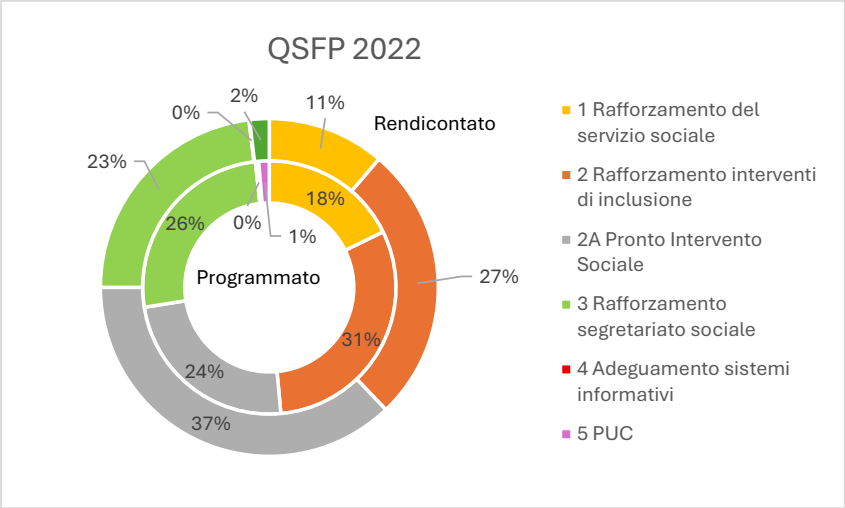
Nb. Il grafico relativo alla QSFP 2020 rappresenta la ripartizione tra gli obiettivi delle risorse programmate (100% dell'assegnato) e delle risorse fino ad ora rendicontate (52,87% dell'assegnato).

Figura 8 - Riparto Quota Servizi 2021 tra gli obiettivi del fondo. Programmato e rendicontato- Regione Emilia-Romagna



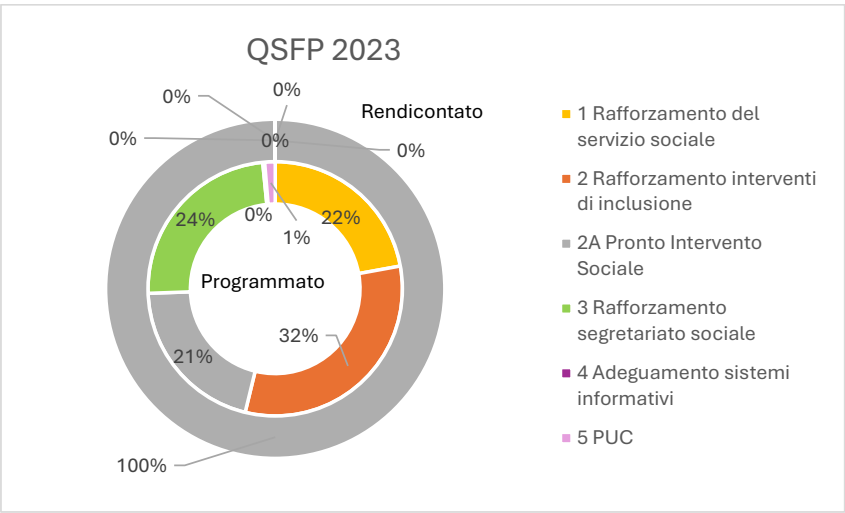
Nb. Il grafico relativo alla QSFP 2021 rappresenta la ripartizione tra gli obiettivi delle risorse programmate (100% dell'assegnato) e delle risorse fino ad ora rendicontate (27,77% dell'assegnato).

Figura 9 - Riparto Quota Servizi 2022 tra gli obiettivi del fondo. Programmato e rendicontato- Regione Emilia-Romagna



Nb. Il grafico relativo alla QSFP 2022 rappresenta la ripartizione tra gli obiettivi delle risorse programmate (100% dell'assegnato) e delle risorse fino ad ora rendicontate (20,65% dell'assegnato).

Figura 10 - Riparto Quota Servizi 2023 tra gli obiettivi del fondo. Programmato e rendicontato- Regione Emilia-Romagna



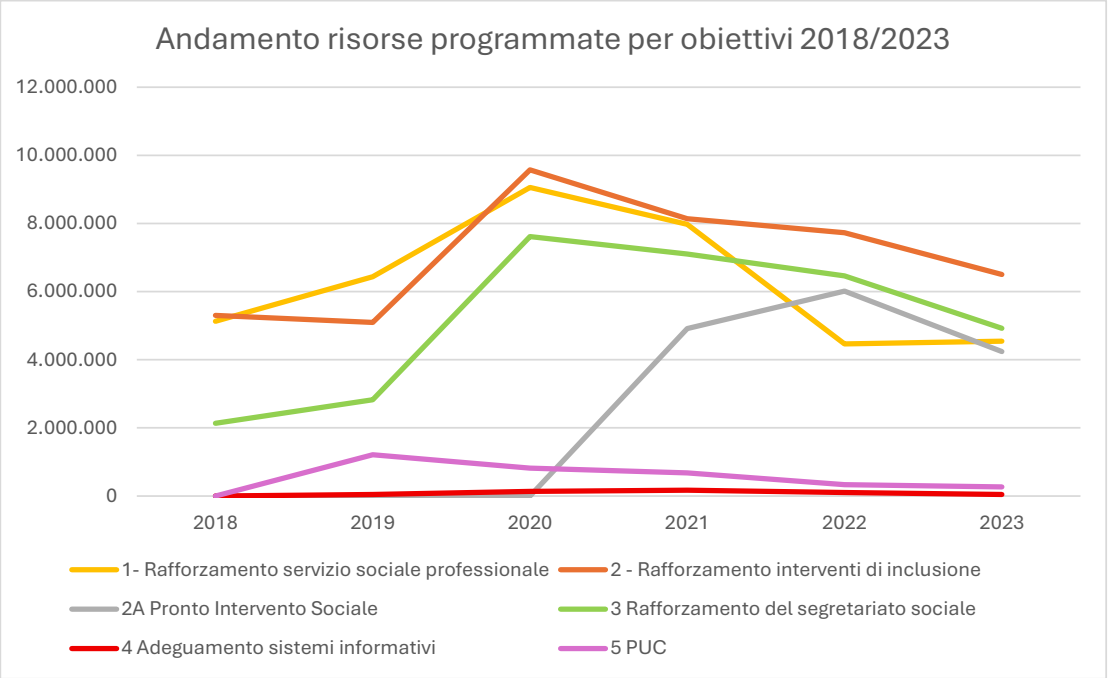
Nb. Il grafico relativo alla QSFP 2023 rappresenta la ripartizione tra gli obiettivi delle risorse programmate (71% dell'assegnato) e delle risorse fino ad ora rendicontate (0,11% dell'assegnato): la rendicontazione attuale si riferisce infatti a una quota minima (pari a 26.000 euro) rendicontata sull'obiettivo di implementazione del Pronto Intervento Sociale.

Il grafico che segue mostra, invece, l'andamento pluriennale delle risorse rendicontate a livello regionale a valere sui diversi obiettivi. Si evidenziano in particolare:

- L'ampio e trasversale investimento realizzato nei primi anni di disponibilità del Fondo sul rafforzamento del servizio sociale, che poi cala dal 2021 in avanti;
- la dinamica di programmazione di risorse molto significative sul rafforzamento degli interventi di inclusione, che si è poi scontrata con la difficoltà concreta di erogare servizi alle persone nel periodo Covid, che ha portato successivamente a una maggiore prudenza nell'investimento in questa tipologia di interventi;

- l'introduzione del Pronto Intervento Sociale a partire dal 2021;
- il calo delle risorse dedicate ai PUC, in particolare a partire dall'annualità 2022, la cui programmazione ha coinciso con il passaggio dalla misura Reddito di Cittadinanza alla misura Assegno di Inclusione, che ha portato un'importante rivisitazione dello strumento dei PUC.
- il mancato utilizzo della quota massima del 2% da dedicare allo sviluppo dei sistemi informativi in relazione all'interoperabilità, che al momento per vincoli tecnici non risulta un obiettivo effettivamente perseguibile.

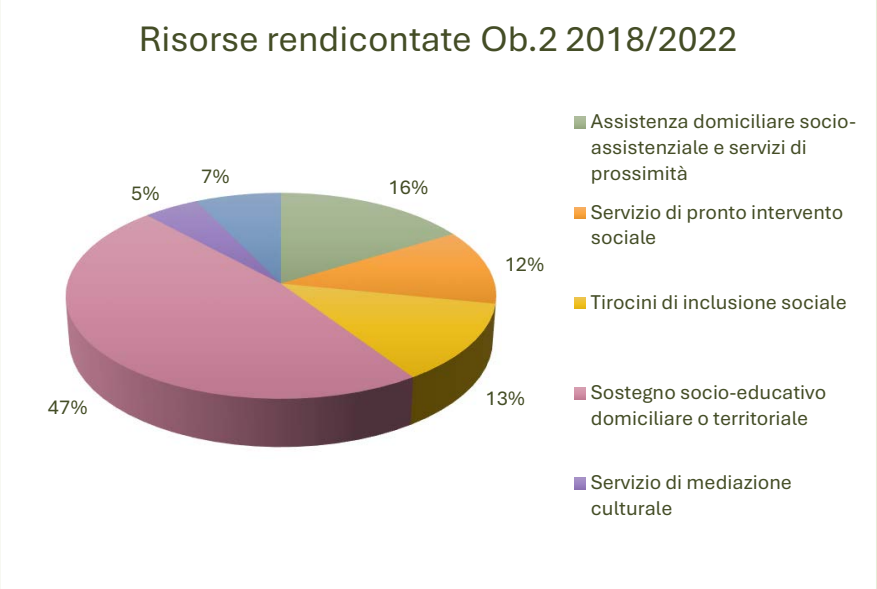
Figura 11- Risorse programmate QSFP per obiettivi Emilia-Romagna 2018/2023-dati aggiornati al 30.06.2025



Infine, l'ultimo grafico presenta una fotografia della ripartizione delle risorse rendicontate sull'obiettivo 2 – Rafforzamento degli interventi di inclusione, tra le diverse tipologie di interventi e sostegni previste.

Guardando al totale delle risorse rendicontate sull'obiettivo 2 a valere su tutte le annualità del Fondo Povertà (15.441.390 euro su tutta la regione), si può evidenziare come la spesa sia per quasi la metà dedicata ai sostegni socioeducativi sia sociali che territoriali (47%); a seguire si trovano l'assistenza domiciliare socioassistenziale (16%), i tirocini di inclusione (13%) e il servizio di Pronto Intervento Sociale (12%). Più residuali, la mediazione culturale e il sostegno alla genitorialità.

Figura 12 - Risorse rendicontate a valere sull'obiettivo 2 Rafforzamento degli interventi di inclusione - quote 2018/2023 Regione Emilia-Romagna



Per quanto riguarda, invece, la **Quota Povertà Estrema**, ripartita tra 13 Ambiti Territoriali della Regione, il quadro complessivo delle risorse vede la disponibilità a partire dall'anno di avvio del Fondo di 8,7 milioni di euro, ripartiti tramite una quota omogenea di 1,7 milioni di euro all'anno.

Sul fronte della povertà estrema, anche per il diverso quantitativo di risorse rispetto alla Quota Servizi illustrata sopra, la percentuale di risorse impegnate è pari al 95%; il 91% sono liquidate, e la rendicontazione è pari a poco meno del 70%.

Figura 13 - Stato di programmazione, impegno, liquidazione e rendicontazione delle risorse QPE 2018/2023 Regione Emilia-Romagna – dati al 30.06.25

Annualità	Risorse Assegnate	Risorse Impegnate	% Impegno	Risorse Liquidate	% Liquidato	Risorse Rendicontate	% Rendicontato
2018	1.740.000,00	1.740.000,00	100,00%	1.731.910,11	99,54%	1.479.846,67	85,05%
2019	1.740.000,00	1.740.000,00	100,00%	1.725.072,27	99,14%	1.474.424,56	84,74%
2020	1.740.000,00	1.740.000,00	100,00%	1.740.000,00	100,00%	1.352.199,07	77,71%
2021	1.740.000,00	1.546.191,48	88,86%	1.460.244,82	83,92%	979.317,08	56,28%
2022	1.740.000,00	1.525.452,27	87,67%	1.303.367,99	74,91%	879.980,08	50,57%
Totale	8.700.000,00	8.291.643,75	95,31%	7.960.595,19	91,50%	6.165.767,46	70,87%

Con riferimento alle modalità di utilizzo della Quota povertà estrema del Fondo Povertà, si riportano a seguire le priorità previste (obiettivi), come da Linee Guida per l'impiego della quota stessa.

Per le annualità 2018, 2019, 2020, l'utilizzo della quota era previsto in relazione a quattro obiettivi:

1. Sperimentazione della integrazione tra interventi infrastrutturali riguardanti le strutture abitative e sociosanitarie e misure di sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia;

2. prevenzione della condizione di senza dimora intervenendo nella fase di de-istituzionalizzazione delle persone a rischio di emarginazione;

3. interventi di pronto intervento sociale volti al rafforzamento dei servizi a bassa soglia quali la distribuzione di beni di prima necessità e di altri beni materiali nell'ambito di progetti di accompagnamento all'autonomia.

4. misure di accompagnamento all'autonomia.

A partire dall'annualità 2021, gli obiettivi di riferimento sono stati ampliati a sette:

1. Sperimentazione della integrazione tra interventi infrastrutturali riguardanti le strutture abitative e sociosanitarie e misure di sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia (al netto delle risorse riservate all'housing first riferite al punto 6);

2. prevenzione della condizione di senza dimora intervenendo nella fase di de-istituzionalizzazione delle persone a rischio di emarginazione (al netto delle risorse riservate all'housing first riferite al punto 6);

3. interventi di sostegno materiale realizzati attraverso il rafforzamento di servizi a bassa soglia quali la distribuzione di beni di prima necessità e di altri beni materiali nell'ambito di progetti di accompagnamento all'autonomia (al netto delle risorse riservate al pronto intervento sociale riferite al punto 5);

4. misure di accompagnamento all'autonomia (al netto delle risorse riservate all'housing first riferite al punto 6, e ai servizi di posta e residenza virtuale riferite al punto 7);

5. pronto intervento sociale;

6. housing first;

7. servizi di posta e per la residenza virtuale.

L'utilizzo della Quota povertà estrema, a partire dall'annualità 2021, risulta in parte vincolato secondo le seguenti percentuali di utilizzo, da garantire a livello regionale, per il complesso degli ambiti territoriali di competenza:

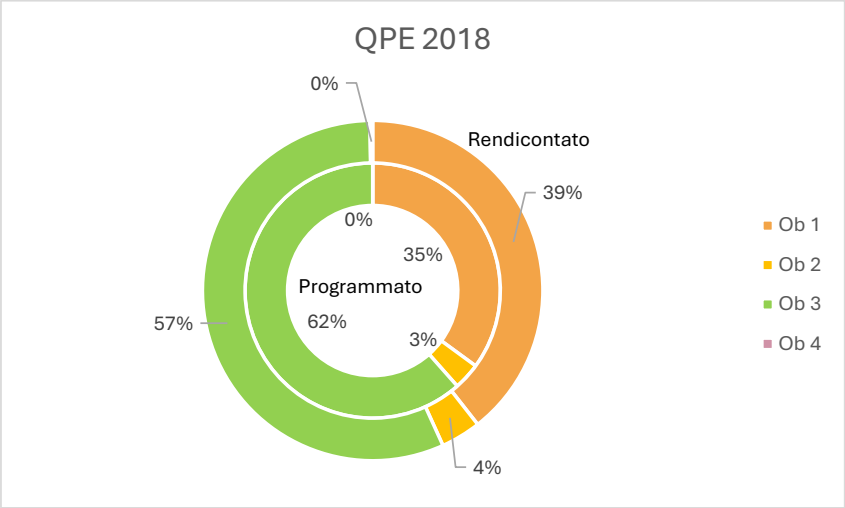
a) Pronto intervento sociale – almeno 12,5% delle risorse;

b) Housing first – almeno 25% delle risorse;

c) Servizi di posta e per la residenza virtuale – almeno 12,5% delle risorse.

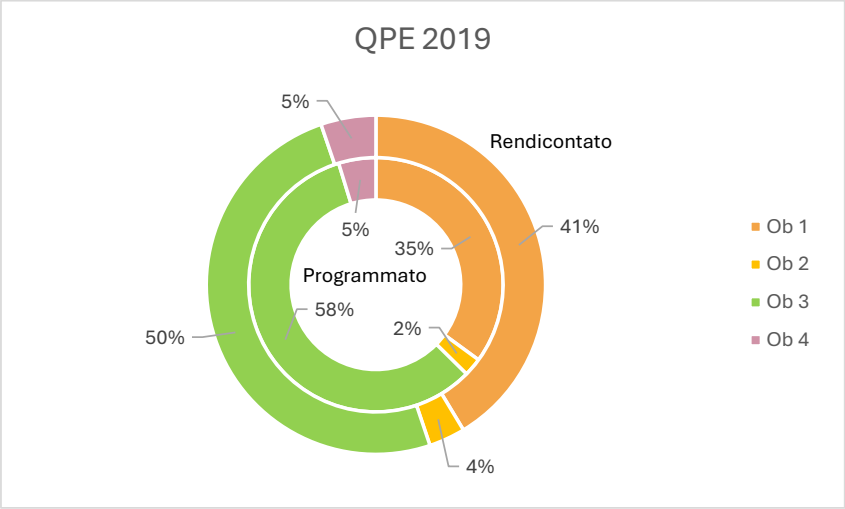
I grafici a seguire evidenziano, per le annualità del Fondo 2018/2022, il riparto delle risorse tra i diversi obiettivi, mettendo in comparazione le risorse programmate e quelle rendicontate al 30.06.2025.

Figura 14 - Riparto Quota Povertà Estrema 2018 tra gli obiettivi del fondo. Programmato e rendicontato-Regione Emilia-Romagna



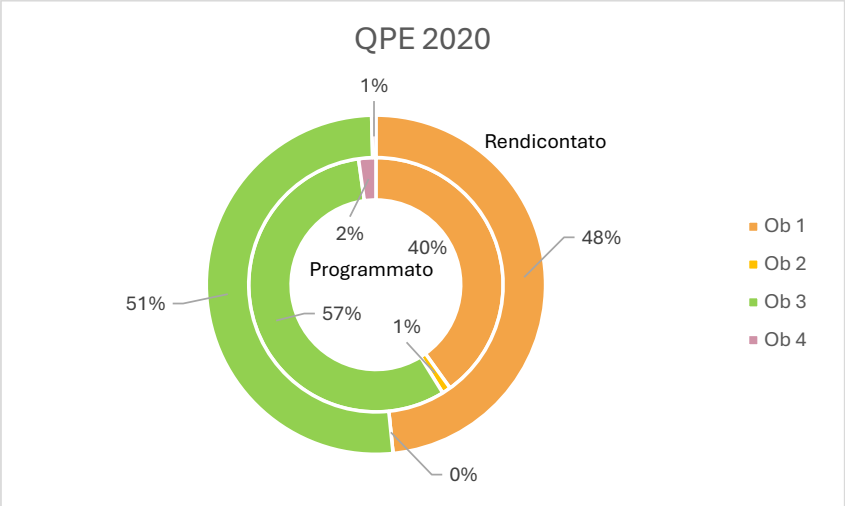
Nb. Il grafico relativo alla QPE 2018 rappresenta la ripartizione tra gli obiettivi delle risorse programmate (100% dell'assegnato) e delle risorse fino ad ora rendicontate (85,05% dell'assegnato).

Figura 15- Riparto Quota Povertà Estrema 2019 tra gli obiettivi del fondo. Programmato e rendicontato- Regione Emilia-Romagna



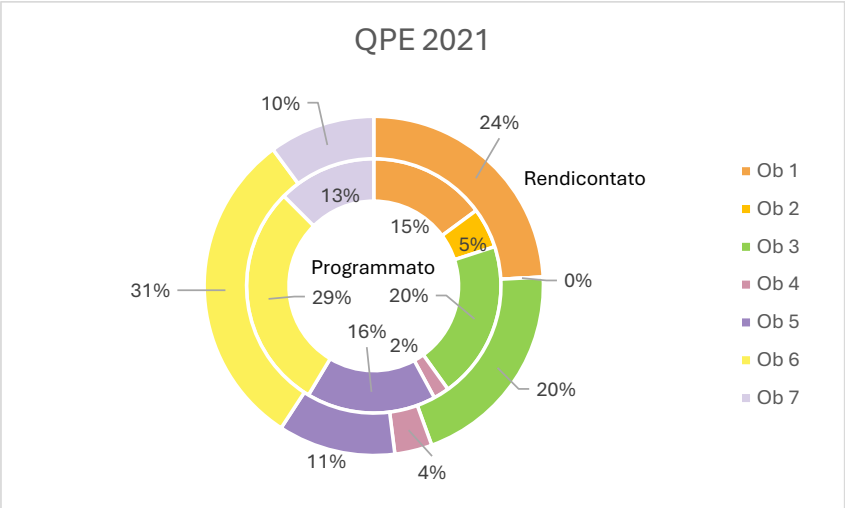
Nb. Il grafico relativo alla QPE 2019 rappresenta la ripartizione tra gli obiettivi delle risorse programmate (100% dell'assegnato) e delle risorse fino ad ora rendicontate (84,74% dell'assegnato).

Figura 16 - Riparto Quota Povertà Estrema 2020 tra gli obiettivi del fondo. Programmato e rendicontato- Regione Emilia-Romagna



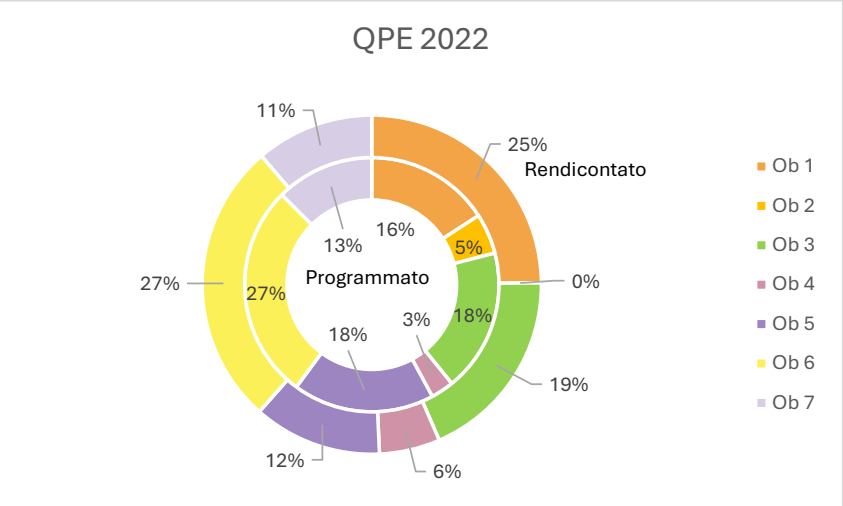
Nb. Il grafico relativo alla QPE 2020 rappresenta la ripartizione tra gli obiettivi delle risorse programmate (100% dell'assegnato) e delle risorse fino ad ora rendicontate (77,71% dell'assegnato).

Figura 17 - Riparto Quota Povertà Estrema 2021 tra gli obiettivi del fondo. Programmato e rendicontato- Regione Emilia-Romagna



Nb. Il grafico relativo alla QPE 2021 rappresenta la ripartizione tra gli obiettivi delle risorse programmate (88,86% dell'assegnato) e delle risorse fino ad ora rendicontate (56,28% dell'assegnato).

Figura 18 - Riparto Quota Povertà Estrema 2022 tra gli obiettivi del fondo. Programmato e rendicontato- Regione Emilia-Romagna



Nb. Il grafico relativo alla QPE 2022 rappresenta la ripartizione tra gli obiettivi delle risorse programmate (87,09% dell'assegnato) e delle risorse fino ad ora rendicontate (50,57% dell'assegnato).

1.3.3 Azioni di supporto alla programmazione territoriale – progetto *"Rebuilding"*

Negli ultimi anni a livello nazionale, in particolare con la programmazione 2021-2023, è stato dato un forte impulso ai LEPS e agli obiettivi di servizio nell'ambito del contrasto alla povertà da realizzarsi attraverso l'utilizzo integrato dei fondi.

Questo, se da un lato ha offerto una maggiore possibilità finanziaria, dall'altro ha comportato un innegabile aggravio sia per chi fa programmazione, sia sulle strutture amministrative che sono chiamate a gestire queste risorse, ad attivare le procedure necessarie, a rendicontare sia dal punto di vista della spesa che dei risultati ottenuti.

La sommatoria dei vincoli di bilancio, che non consentono grossi margini in termini di ampliamento degli organici, in particolare per le strutture amministrative, e delle regole stringenti di gestione che questi fondi comportano, rappresentano una strozzatura del sistema.

L'infrastrutturazione del servizio sociale professionale in corso *(vedi sopra)* è un importante passo avanti nel riconoscimento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali ma il sistema nel suo complesso, per reggere, ha bisogno dell'apporto qualificato anche delle altre figure professionali (per le quali si registra anche un forte turn-over con la conseguente necessità di sviluppare strumenti di accompagnamento, formazione e aggiornamento).

Per questo motivo la Regione ha avviato una attività di accompagnamento e supporto agli ambiti distrettuali che si è sviluppata in molteplici attività tra cui: raccordo con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e con Banca Mondiale, risposta a quesiti puntuali, aggiornamento costante sulle novità normative, circolari e adempimenti connessi alla gestione dei diversi fondi nazionali e comunitari e le misure di sostegno al reddito (Reddito di Cittadinanza e Assegno di Inclusione), gestione di un canale teams dedicato, organizzazione di incontri di approfondimento, anche in collaborazione con Banca Mondiale.

Nel 2021 la Regione ha partecipato in qualità di soggetto proponente all'Avviso pubblico Rebuilding per la realizzazione di interventi di capacity building a favore degli Ambiti territoriali, finanziato a valere sul PON Inclusione - Fondo Sociale Europeo, programmazione 2014-2020. Attraverso una procedura di affidamento di servizi ANCI Emilia-Romagna è stata incaricata di realizzare e gestire un percorso formativo sulla gestione integrata dei fondi a favore degli interventi di contrasto alle povertà.

L'attività, che si è realizzata nell'arco di 12 mesi dal giugno 2022 al giugno 2023 è stata strutturata come mix di formazione online, creazione di strumenti operativi (ad es. modelli di convenzioni, regolamenti, linee guida) e supporto tramite una mail dedicata per la risposta a quesiti puntuali, poi organizzati in faq.

Il percorso formativo vero e proprio è stato organizzato in 3 moduli composti da 6 incontri e un laboratorio finale ciascuno, per un totale di 21 incontri raggruppati per moduli tematici (programmazione e gestione integrata dei fondi nazionali e comunitari, gestione progetti PON Inclusione, procedure affidamento servizi sociali) cui hanno partecipato 219 tra figure tecniche e amministrative del territorio.

1.3.4 Povertà estrema: Progetto "*Inside*"

La Regione Emilia-Romagna ha partecipato all'Avviso 4/2016 in qualità di capofila con il progetto INSIDE - *Interventi Strutturati e Innovativi per contrastare la grave emarginazione adulta senza dimora in Emilia-Romagna*. Il partenariato è stato composto dai Comuni di Piacenza, Parma, Modena, Reggio Emilia, Ferrara, Ravenna, Forlì, Cesena, Rimini e l'Unione dei Comuni della Valle del Savio. La società consortile ART.ER ha realizzato le azioni finalizzate al coordinamento e al supporto delle azioni territoriali.

Il progetto regionale INSIDE, finanziato complessivamente con 5.798.600 euro (2.899.300 Fondo PON e 2.899.300 Fondo FEAD), è stato realizzato dal 2017 al 31/12/2023.

Tramite il progetto INSIDE, la Regione Emilia-Romagna ha lavorato, insieme ai territori, con la finalità sia di potenziare la rete dei servizi per il pronto intervento sociale e il sostegno delle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia, sia di attivare interventi specifici quali unità di strada o riconducibili al concetto di *housing first*. Sono stati sostenuti, inoltre, i servizi e gli interventi a bassa soglia, quali la distribuzione di beni di prima necessità come indumenti, prodotti per l'igiene personale, kit di emergenza, etc.

Linee di attività:

- creazione/rafforzamento della rete locale coordinata dall'ente pubblico,
- creazione/rafforzamento di unità di strada per senza dimora,
- presa in carico integrata, sostegno all'autonomia abitativa attraverso diverse forme di abitare: la creazione/rafforzamento di forme di convivenze, housing first e housing led[11],
- distribuzione beni di prima necessità.

Questi alcuni esiti:

persone senza dimora beneficiarie degli interventi a bassa soglia	3870
persone inserite in strutture di accoglienza diurna	349
persone inserite in strutture di accoglienza notturna	1045
persone inserite in esperienze di co-housing e di Housing first;	178
persone inserite in percorsi finalizzati ad inserimento lavorativo	113
persone contattate da un servizio a bassa soglia (UDS) che hanno avuto accesso ai servizi di segretariato sociale	739
persone inserite in piani di sostegno o che abbiano superato la condizione acuta di bisogno ad un anno dalla presa in carico	221
persone uscite da esperienze di co-housing e housing first verso autonomie abitative	28
Numero persone iscritte all'anagrafe comunale/residenza fittizia	1270

Con l'avvio del progetto INSIDE la Regione, nell'ambito delle azioni di coordinamento e supporto degli Enti partner territoriali, ha attivato un **tavolo tecnico regionale** di contrasto alla grave emarginazione

[11] *Per approfondimenti Quaderno n. 2 "Indicazioni operative sull'accoglienza abitativa di adulte e adulti in condizione di grave emarginazione in Emilia Romagna",*
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).

adulta e un tavolo tecnico di coordinamento delle attività svolte dalle unità di strada nell'ambito dei servizi a bassa soglia, in relazione con gli interventi di prossimità svolti nell'ambito delle tossicodipendenze, della prostituzione e a favore degli adolescenti.

Questi due strumenti rappresentano un luogo stabile di raccordo sia con il livello tecnico dei partner che con gli operatori e le operatrici dei soggetti gestori degli interventi territoriali, compresi gli Enti del terzo settore che operano in sinergia con l'Ente pubblico, divenendo uno spazio strutturato per il confronto sulle specifiche caratteristiche locali del fenomeno, le criticità, le operatività e le soluzioni adottate nell'ottica di costruire una strategia condivisa di intervento.

CAPITOLO 2 – GLI STRUMENTI

2.1 Le norme e le misure regionali per il contrasto alla povertà

2.1.1 Legge Regionale 14/2015 - Inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità. Integrazione con il Programma Garanzia Occupabilità Lavoratori

La Legge regionale 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” 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 in condizioni di fragilità e vulnerabilità.

Partendo dal presupposto che sempre di più, infatti, l’utenza che accede ai servizi per il lavoro, sociali e sanitari esprime 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 ha previsto:

- unicità di accesso: la persona accede attraverso uno dei servizi coinvolti (lavoro-sociale-sanitario) del suo Distretto e viene valutato in modo completo per comprendere la sua eventuale condizione di fragilità e vulnerabilità e quindi la necessità di attivare una presa in carico integrata;
- valutazione multidimensionale: attraverso il profilo di fragilità, l’operatore che ha intercettato la persona valuta gli ambiti/domini di possibili fragilità e vulnerabilità dello stesso e propone, anche attraverso il supporto di operatori di altri servizi, le azioni in termini di presa in carico più idonee, su quali fragilità intervenire e attraverso quali punti di forza costruire il programma personalizzato;
- attivazione di équipe multiprofessionali: per gli utenti ritenuti fragili e vulnerabili in base alla valutazione fatta con il profilo di fragilità, si attiva una équipe 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’équipe 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 équipe, è definito un 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 finanziare dedicate per la definizione dei programmi personalizzati, in particolare attraverso il Fondo Sociale Europeo 2014-2020 e, a partire dal 2022, il Fondo sociale Europeo Plus 2021-2027.

Nell’anno 2022, l’Assemblea legislativa con Deliberazione n. 81/2022 ha approvato il “Piano Regionale di Attuazione del Programma nazionale per la Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL)”, in attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza- PNRR, adottato con Decreto 5 novembre 2021 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, ed in particolare della Missione M5, componente C1, tipologia «riforma», intervento “1.1 Politiche attive del lavoro e formazione” del PNRR. Il Programma GOL, come noto, si pone l’obiettivo di una riforma del sistema di politiche attive universali a favore di una platea di potenziali beneficiari, tra cui anche le persone in situazione di maggiore vulnerabilità.

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.

I dispositivi e delle azioni previste dal programma GOL, con riferimento alle persone che in esito all'assessment rientrano nel cluster Percorso 4 – Lavoro e inclusione, si pongono pertanto pienamente in continuità con quanto previsto dalla L.R. 14/2015 per i percorsi di presa in carico integrata delle persone che si trovano in condizione di fragilità e vulnerabilità e che associano a una mancanza di lavoro anche problematicità di natura sociale e/o sanitaria.

Infatti, il processo di definizione e attuazione del percorso, pur prevedendo che l'accesso al Programma GOL e la valutazione (assessment) sia esclusiva responsabilità del servizio pubblico e pertanto dei Centri per l'Impiego, prende a riferimento quanto definito e attuato negli anni precedenti dagli operatori dei servizi coinvolti (lavoro-sociale e sanitario) e dalle équipe che a livello distrettuale si sono attivate per la definizione e gestione dei programmi. L'impianto normativo e i dispositivi attuativi della Legge regionale 14/2015 per l'inclusione attraverso il lavoro delle persone fragili e vulnerabili hanno permesso 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, garantendo continuità nella presa in carico e nell'accompagnamento nei percorsi per l'occupazione.

Sul piano del finanziamento del Programma GoI, il Piano regionale di Attuazione prevede che concorrano al conseguimento degli obiettivi attesi sia le risorse messe a disposizione nell'ambito del PNRR, Missione 5 "Inclusione e coesione", Componente 1 "Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione", Riforma 1.1 "Politiche attive del lavoro e formazione" finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU sia le risorse di cui al PR FSE+.

Attraverso procedure ad evidenza pubblica sono individuati i soggetti privati accreditati di area 2 ai sensi di quanto disposto dalla delibera di Giunta regionale n.1959/2016 e ss.mm.ii., che nella collaborazione e in partenariato con gli organismi di formazione professionali accreditati ai sensi di quanto previsto dalla delibera di Giunta regionale n.201/2022 e ss.mm.ii., in maniera integrata concorrono a rendere disponibile l'offerta di misure orientative, formative e di politica attiva che nella loro specificità e unitarietà costituiscono le componenti dei percorsi individuali, finalizzati all'inserimento lavorativo, ma anche all'inclusione sociale dell'utenza.

2.1.2 Legge Regionale n. 12/2007 – Sostegno al recupero alimentare a fini di solidarietà sociale

La Regione ha da tempo avviato il supporto alle reti e alle iniziative già esistenti, integrando risorse pubbliche e private, per far fronte al problema della **povertà alimentare** che, in particolare dagli anni della pandemia, si è posto con forza all'attenzione dell'intera comunità.

Per il sostegno agli interventi sul recupero alimentare a fini di solidarietà sociale la Regione dispone della L.R. 6 luglio 2007, n. 12 "Promozione dell'attività di recupero e distribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale", una delle prime in Italia in materia insieme a quella della Lombardia del 2006.

Lavorare sul **recupero alimentare a fini di solidarietà sociale** è anche una occasione per intervenire su altri importanti obiettivi connessi all'ambiente e all'educazione: significa infatti ridurre gli sprechi, diminuire la mole di rifiuti, ridurre le emissioni di CO2, promuovere comportamenti virtuosi, di educazione alimentare e stili di vita sani.

"**Sconfiggere la fame**"[12] è inoltre il secondo dei 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, comporta ricadute positive su molteplici temi: riduzione

[12] *Obiettivo n. 2: Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile*.

della povertà e delle disuguaglianze, prevenzione in ambito sanitario attraverso il contrasto alla malnutrizione, tutela dell'ambiente grazie alla riduzione degli sprechi.

Il "**sostegno all'economia circolare**", è infine 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.

Dal 2020 la Giunta regionale ha promosso **3 bandi** del valore complessivo di **2.414.500,00 euro** che hanno consentito di finanziare 66 progetti; di questi 34 sono riconducibili agli Empori solidali, 15 a mense per le persone più povere, 7 a progetti di rete a valenza regionale (ad esempio Fondazione Banco Alimentare e Caritas).

Una particolare attenzione viene riservata all'esperienza degli **Empori solidali** (attualmente 44 in regione, di cui 24 sono soci dell'Associazione Empori Solidali Emilia-Romagna), che offrono alla persona in difficoltà uno spazio di scelta e autodeterminazione, quale presupposto e leva per favorire una risposta proattiva alla condizione di bisogno.

La Regione ritiene di fondamentale importanza anche garantire per tutta la filiera la qualità e la **salubrità dei beni alimentari** destinati a queste finalità, a garanzia dei destinatari finali, come previsto dalla deliberazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna n. 793/2022 "Aggiornamento e approvazione "Linea guida per il recupero, la distribuzione e l'utilizzo di prodotti alimentari per fini di solidarietà sociale"; per la corretta applicazione delle linee guida, ed anche in funzione di un ulteriore aggiornamento delle stesse, è in corso una collaborazione con l'Area regionale "Sanità Veterinaria e Igiene degli Alimenti" finalizzata alla creazione di strumenti formativi per una corretta gestione degli alimenti in tutte le fasi (trasporto, stoccaggio, trasformazione, distribuzione). Tali strumenti verranno messi a disposizione sul sito Alimenti & salute.[13]

2.1.3. Legge Regionale n.10/2021: il medico di medicina generale per i senza dimora

Con la L.R. 10 del 29 luglio 2021 *"Iscrizione dei senza dimora nelle liste degli assistiti delle Aziende USL regionali"* la Regione ha inteso dare una risposta concreta per supportare il riconoscimento del diritto alla salute ed i percorsi di autonomia garantendo alle persone italiane senza residenza la possibilità di iscriversi al Servizio Sanitario Regionale ed avere quindi accesso ad un medico di base.

Questa norma ha inteso colmare la lacuna rispetto al godimento del diritto fondamentale alla tutela della salute per tutti i cittadini italiani che, per le più svariate ragioni, perdono il requisito della residenza potendo a quel punto contare solo ed esclusivamente sulle prestazioni di emergenza erogate dal pronto soccorso.

Con due successive delibere di Giunta regionale, nn. 2279/2021 "Modalità e Procedure per l'iscrizione dei soggetti senza fissa dimora nelle liste degli assistiti delle aziende USL regionali ai sensi della L.R. 10/2021" e 2362/2022 "Ripartizione, assegnazione e impegno risorse finanziarie" ha assicurato l'esercizio del diritto all'assistenza, sono stati definiti gli strumenti e le risorse per consentire ai cittadini italiani senza dimora, l'iscrizione nelle liste degli assistiti delle aziende USL del territorio regionale e di effettuare la scelta del Medico di Medicina Generale (MMG o medico di famiglia), nonché di accedere alle prestazioni garantite dai LEA.

La disposizione regionale, come noto, è poi divenuta a fine 2024 una legge nazionale (n. 176 del 18 novembre 2024 "Disposizioni in materia di assistenza sanitaria per le persone senza dimora") in corso di sperimentazione in 14 Città metropolitane.

2.1.4 Legge Regionale n.28/2019 – Prevenzione e contrasto al sovraindebitamento

Con la L.R. 28/2019 "**Misure regionali per la prevenzione, il contrasto e la soluzione dei fenomeni di sovraindebitamento**" e s.m.i., la Regione si è dotata di uno strumento per prevenire, contrastare e definire soluzioni alle crisi da sovraindebitamento, attraverso interventi a sostegno dei consumatori e dei

[13] Alimenti - Alimenti&Salute

debitori non soggetti né assoggettabili alle ordinarie procedure concorsuali diverse da quelle regolate dalla legge 27 gennaio 2012, n. 3.

La legge nazionale, nota come “salva suicidi”, ha infatti introdotto nell’ordinamento italiano una procedura per la ristrutturazione dei debiti dei privati, cioè di coloro che non rientrando nei presupposti della legge fallimentare, sia perché al di sotto dei limiti dimensionali ivi previsti, sia perché soggetti non imprenditori, rimanevano esclusi da ogni possibilità di soluzione delle proprie posizioni debitorie. Sono state così introdotte misure specifiche per i debitori non fallibili, ovvero privati, famiglie, professionisti e titolari di piccole imprese, trattandoli come soggetti vulnerabili anziché colpevoli, con l’obiettivo di reinserirli nel sistema economico e prevenire il ricorso all’usura.

La norma regionale di fatto anticipa le previsioni già contenute nella **Direttiva UE 2023/2225** del 18 ottobre 2023, che entrerà in vigore il 20 novembre 2026. Gli obiettivi regionali e le azioni prioritarie per il biennio 2024-2025[14] ricalcano quelle previste dall’UE tra cui si segnalano l’importanza di investire nella prevenzione attraverso l’educazione finanziaria, la sensibilizzazione all’uso consapevole del denaro e all’accesso consapevole al credito, il ricorso a strumenti di “rientro dal debito” attraverso il potenziamento degli sportelli informativi e il supporto agli Organismi di composizione delle crisi da sovraindebitamento per l’avvio gratuito delle procedure di composizione delle crisi.

Con la DGR 1198/2024 è stato infatti approvato il primo Programma 2024-2025 delle attività di prevenzione, contrasto e composizione delle crisi da sovraindebitamento che definisce gli obiettivi e le azioni prioritarie da finanziare. Nello specifico:

- obiettivi prioritari:
    - promuovere la conoscenza dei servizi che operano nel territorio regionale;
    - agevolare il ricorso alle procedure per la composizione delle crisi da sovraindebitamento;
    - favorire la qualificazione del personale dei servizi con approccio multidisciplinare;
    - sensibilizzare all’uso consapevole del denaro e all’accesso consapevole al credito;
- azioni da finanziare:
    - attività degli sportelli OCC (Organismi di composizione delle crisi da sovraindebitamento) per l’avvio gratuito delle procedure di composizione delle crisi;
    - azioni orientate a promuovere la diffusione degli sportelli informativi sul sovraindebitamento e di preistruttoria per l’accesso gratuito dei debitori con maggiori difficoltà a fruire di un’adeguata consulenza in materia;
    - qualificazione e messa in rete dei servizi;
    - attività formative per il personale dei servizi;
    - iniziative per la prevenzione delle crisi da sovraindebitamento;
    - attività di educazione finanziaria rivolte alla popolazione regionale;
    - azioni orientate al raccordo con iniziative sostenute da fondi EU per il reinserimento sociale e occupazionale delle persone interessate da crisi di sovraindebitamento.

A seguire, con la DGR 1199/2024 è stato approvato il primo bando regionale per la presentazione di progetti finalizzati al contrasto e alla composizione delle crisi da sovraindebitamento, del valore complessivo di 360.000,00 euro, che ha previsto contributi regionali a copertura dell’80% del costo complessivo dei progetti finanziati.

Il bando ha consentito il finanziamento di 14 progetti presentati da Enti locali, ETS iscritti al Runts, Ordini professionali e OCC, incentrati sulla diffusione degli sportelli informativi sul sovraindebitamento e di preistruttoria per l’accesso gratuito dei debitori con maggiori difficoltà a fruire di un’adeguata consulenza in materia, sull’educazione finanziaria finalizzata all’uso consapevole del denaro e all’accesso consapevole al credito, in una logica di rete tra più soggetti e diversi territori.

I progetti sono attualmente in corso di svolgimento, ma i riscontri e i dati raccolti sinora, sebbene parziali, confermano la necessità di proseguire nella direzione intrapresa.

[14] *Approvato con DGR 1198/2024*

2.1.5 Legge Regionale n. 16/2019 – Sostegno al microcredito di emergenza

Tra gli strumenti normativi a disposizione della Regione Emilia-Romagna occorre infine segnalare la Legge Regionale 1° agosto 2019, n. 16 “Sostegno al microcredito di emergenza” che prevede l’istituzione di un fondo di 250.000,00 euro finalizzato a prestare garanzia fino alla copertura dell’80% del credito erogato.

Il Fondo è stato pensato per favorire l'accesso al credito per le persone residenti in Emilia-Romagna, impossibilitate ad accedere al credito per le vie ordinarie, che versano in situazioni di temporanea difficoltà economica, contingenti o legate a momenti di criticità del ciclo di vita familiare e personale ma che sono comunque in possesso di risorse relazionali, competenze e potenzialità che, se supportate, possono permettere loro di superare la situazione di bisogno.

Il Fondo di garanzia ha pertanto l’obiettivo di supportare prestiti erogati per l'acquisto di beni o servizi necessari al soddisfacimento di bisogni primari del soggetto finanziato o di un membro del proprio nucleo familiare, tra cui, a titolo esemplificativo e non esaustivo, spese mediche, canoni di locazione, spese per la messa a norma degli impianti della propria abitazione principale e per la riqualificazione energetica, tariffe per l'accesso a servizi pubblici essenziali, quali i servizi di trasporto e i servizi energetici, spese necessarie per l'accesso all'istruzione scolastica.

Con delibera di Giunta n. 1925/2019 è stato approvato il “Regolamento di funzionamento del Fondo” al fine di definire puntualmente modalità di accesso alle garanzie, schema tipo del progetto di inclusione sociale e finanziaria, caratteristiche e ruolo del soggetto gestore del fondo.

2.2 Modelli organizzativi degli Ambiti per l’attuazione dei LEPS. La governance regionale e locale, il supporto regionale agli Ambiti distrettuali

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

Negli ultimi anni, la normativa regionale – in particolare la Legge Regionale 14/2015 e la Delibera di Giunta 1230/2016 – ha provveduto a ridefinire gli ambiti territoriali di competenza dei Centri per l’Impiego, rendendoli pienamente coincidenti con quelli dei distretti sanitari e degli ambiti distrettuali sociali, in coerenza con quanto previsto dalla Legge 328/2000.

Il nuovo Piano nazionale 2024-26 rafforza questa direzione, indicando tra le priorità la piena integrazione tra ambiti sociale, sanitario e del lavoro. Si conferma così un modello di governance già consolidato in Emilia-Romagna a partire dal 2016.

L’adozione di una cornice territoriale unitaria consente una gestione più sinergica e funzionale degli interventi, agevolando la programmazione, il coordinamento e l’erogazione dei servizi. Tale approccio risulta coerente con le linee del Piano Sociale e Sanitario Regionale 2017–2019, tutt’ora in vigore, che attribuisce al Distretto un ruolo strategico nell’integrazione delle specificità locali e nella promozione di un governo efficace delle politiche pubbliche, orientato a un utilizzo razionale delle risorse disponibili.

La dimensione distrettuale si conferma, infine, adeguata anche per la pianificazione e l’attuazione degli interventi nell’ambito delle politiche abitative.

Tra le priorità indicate nel Piano Nazionale 2024–2026 rientra anche il rafforzamento della gestione associata dei servizi sociali a livello distrettuale, con l’obiettivo di garantire l’attuazione uniforme dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS). Si tratta di una linea strategica già delineata dal Piano Sociale e Sanitario Regionale 2017–2019 e disciplinata dalla Legge Regionale n. 12/2013, nonché dalla Delibera di Giunta Regionale n. 1012/2014, che definisce le Linee guida per il Servizio Sociale Territoriale. Tale impostazione risponde all’esigenza di superare la frammentazione tuttora presente nelle modalità di gestione dei servizi a livello locale.

In un contesto caratterizzato da sfide sociali, economiche, demografiche e ambientali sempre più complesse, risulta, infatti, fondamentale disporre di un sistema di servizi sociali territoriali strutturato su basi omogenee, capace di ridurre la frammentazione, razionalizzare la spesa pubblica e accrescere l’efficacia e l’efficienza degli interventi.

In coerenza con tali obiettivi, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha recentemente emanato le **Linee guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli Ambiti Territoriali Sociali (ATS)** per l'attuazione dei LEPS, promuovendo una maggiore uniformità organizzativa tra gli ATS su scala nazionale e contribuendo al rafforzamento dell'infrastruttura pubblica dei servizi sociali, in particolare degli Uffici di Piano, individuati quali snodi fondamentali della programmazione, del coordinamento e del monitoraggio dell'attuazione delle politiche sociali a livello locale, nonché dell'integrazione socio-sanitaria e con le politiche del lavoro e della formazione.

2.2.2 Reti per la programmazione e l'attuazione degli interventi di contrasto alle povertà: gli strumenti della governance regionale e territoriale

Lo strumento della Regione per garantire una programmazione unitaria degli interventi a contrasto alla povertà nell'ambito della programmazione sociale è la **Cabina di regia regionale per le politiche sanitarie e sociali;** istituita dall'art. 59 della L.R. 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, 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 anche 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.

La governance generale della programmazione e attuazione integrata delle misure di contrasto alle povertà potrà inoltre essere accompagnata anche da due strumenti tecnici di confronto: il Coordinamento regionale interistituzionale inclusione sociale e lavoro e il Tavolo tecnico inclusione sociale e lavoro.

Questi strumenti sono stati istituiti nel 2024[15] anche in attuazione delle "Linee guida per la costruzione di Reti di servizi connessi all'attuazione dell'Assegno di inclusione" approvate con Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali n. 93 dell'11/06/2024.

Sono attualmente composti dall'Agenzia Regionale Lavoro, dalle Direzioni Regionali formazione e lavoro e salute e welfare, da ANCI Regionale, da rappresentanti degli EL, Ausl e CPI e possono prevedere la partecipazione dei rappresentanti del terzo settore e delle articolazioni regionali di INPS, PRAP, UIEPE, dei patronati e dei CAF.

I due strumenti tecnici hanno tra le loro finalità quella di promuovere l'implementazione di politiche integrate al fine di rafforzare la presa in carico integrata tra servizi sociali, sociosanitari, sanitari e del lavoro, andando a sostenere sia le prassi territoriali, sia la definizione di procedure di massima di rilievo regionale che contribuiscano a rafforzare l'approccio multidisciplinare.

A livello distrettuale è il **Comitato di distretto**, definito dalle L.L.R.R. 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 hanno anche il compito di 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.

[15] *Determinazione Dirigenziale n. 10443 del 23/05/2024*

2.2.3 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. 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 eventuali risorse comunitarie. Analogamente dovrà essere evidenziata la complementarità delle risorse del FSE+.

Come evidenziato anche nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2024 – 2026 si sottolinea l'importanza di mettere in campo, a livello di ambito distrettuale, forme di consultazione con gli Enti del Terzo settore operanti nell'ambito del contrasto alle povertà e concertazione con le Organizzazioni sindacali per le fasi di programmazione, realizzazione e valutazione degli interventi.

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 Piano Sociale e Sanitario Regionale, 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.

Annualmente, al fine di ricomporre il quadro complessivo delle risorse del Fondo sociale regionale destinate alla programmazione dei Piani di Zona, la Regione include nel programma di ripartizione anche il quadro complessivo delle risorse provenienti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Fondo per la Lotta alla povertà e all'esclusione sociale, con la finalità di promuoverne l'integrazione nell'utilizzo a livello distrettuale.

La programmazione e la rendicontazione delle risorse continueranno ad 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.

2.2.4 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 dell'Assegno di Inclusione) e non risulti possibile avviare interventi di tutoraggio da parte né della Regione né del Ministero, la Regioni esercitano i poteri sostitutivi.

Le modalità di tale esercizio sono disciplinate dall'art. 30 della L.R. 6/2004 "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'università"[16].

2.2.5 Il ruolo del Terzo Settore

Il Terzo Settore nell'ambito dello sviluppo di modelli organizzativi per l'attuazione dei LEPS svolge un ruolo determinante e di forte interconnessione tra l'erogazione diretta di prestazioni e di servizi in cui è coinvolto dalle amministrazioni pubbliche e l'offerta di risposte aggiuntive e innovative tipiche di un settore fortemente dinamico che contribuisce a soddisfare bisogni sociali e a promuovere lo sviluppo locale sempre in un rapporto di sinergia e complementarità con il settore pubblico.

Si sottolinea, in particolare, che Istat nel Rapporto Sussidiarietà e sviluppo sociale 2022, mostra che la cultura sussidiaria contribuisce al benessere collettivo in quanto partecipare ad attività sociali e di volontariato migliora la qualità della vita, facilita la ricerca di un lavoro e riduce il rischio di povertà.

Un passaggio fondamentale in questo processo è rappresentato dall'approvazione della riforma del Terzo Settore, che punta a rafforzare le organizzazioni non profit, migliorandone la trasparenza e facilitandone le attività. Avviata nel 2017, la riforma ha introdotto il Codice del Terzo Settore, che stabilisce le regole per il funzionamento degli Enti del Terzo Settore (ETS). Tra gli obiettivi principali figurano la semplificazione delle procedure amministrative, la promozione della partecipazione civica e l'incremento degli incentivi fiscali per le donazioni.

Con il Codice gli Enti del Terzo settore vengono suddivisi in sette categorie, corrispondenti alle sette sezioni del Registro unico nazionale: "Organizzazioni di volontariato, Associazioni di promozione sociale, Enti filantropici, Imprese sociali, incluse le cooperative sociali, Reti associative, Società di mutuo soccorso, Altri enti del Terzo settore." Ciascuna tipologia presenta caratteristiche specifiche, ma tutte sono accomunate dal perseguimento esclusivo di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, nonché dall'assenza di scopo di lucro. Insieme, rappresentano i principali attori dell'economia sociale."

Gli Enti del Terzo Settore, che in Emilia-Romagna superano le 11.000 unità, costituiscono una rete capillare di prossimità e solidarietà, profondamente radicata nel territorio. Grazie alla loro capacità di intercettare in tempo reale i bisogni emergenti della comunità, sono in grado di offrire sia dati informativi preziosi per la programmazione, sia una solida capacità organizzativa e operativa. Questo contributo si traduce spesso in effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse pubbliche, sia nel miglioramento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate, a beneficio della risposta ai bisogni sociali.

La governance regionale si propone di sostenere lo sviluppo dell'ecosistema diffuso dell'economia sociale, attraverso il riconoscimento del suo ruolo strategico, il miglioramento dell'accesso ai finanziamenti, il potenziamento delle competenze e la promozione dell'interazione con altri settori. In questo contesto, anche l'innovazione sociale ha assunto un ruolo centrale nei documenti di programmazione regionale, configurandosi come ambito trasversale e modello di intervento per le politiche di ricerca e innovazione. L'obiettivo è generare un impatto sociale concreto e contribuire al cambiamento della società, promuovendo valori fondamentali come l'uguaglianza, il benessere e

[16] *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.
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'inclusività. Questo approccio si realizza attraverso l'integrazione di interventi di natura sociale con azioni in ambito sanitario, educativo, culturale, urbanistico, abitativo, economico e occupazionale, favorendo una visione sistemica e multidimensionale del welfare.

Inoltre, il Codice del Terzo Settore prevede il principio dell'amministrazione condivisa, promuovendo un'integrazione strutturata tra la pubblica amministrazione e gli Enti del Terzo Settore. Questo nuovo approccio supera la semplice giustapposizione di ruoli e la sommatoria di richieste e azioni, per dare vita a un processo continuo di collaborazione. Fermo restando la piena autonomia e responsabilità dell'ente locale nello svolgimento delle proprie funzioni e organizzazione dei servizi in materia di welfare e contrasto alle povertà, tale collaborazione si concretizza attraverso la co-programmazione (art. 55, comma 2, D.lgs. 117/2017), che riguarda l'individuazione dei bisogni, la definizione degli interventi, le modalità di attuazione e le risorse disponibili, e la co-progettazione (art. 55, comma 3), finalizzata alla realizzazione di specifici progetti e servizi. Questi strumenti rappresentano una delle più significative applicazioni del principio di sussidiarietà orizzontale, sancito dall'art. 118 della Costituzione, valorizzando il ruolo attivo della società civile nella costruzione delle politiche pubbliche.

In questo contesto, in attuazione della Legge Regionale n. 3 del 13 aprile 2023, "*Norme per la promozione ed il sostegno del Terzo Settore, dell'amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva*", è stato individuato come obiettivo strategico il rafforzamento dei rapporti tra enti pubblici ed Enti del Terzo Settore. A tal fine, per garantire un adeguato supporto agli ambiti distrettuali e locali, è stato organizzato un percorso di approfondimento, volto a promuovere l'innovazione, la capacitazione e la coesione dei sistemi di welfare locali e a rafforzare la capacità amministrativa degli Enti Locali e degli Enti del Terzo Settore. L'obiettivo è migliorare la soddisfazione dei bisogni e i rapporti con il Terzo Settore in conformità con il quadro normativo vigente, definito dal Codice del Terzo Settore e dal nuovo Codice dei Contratti Pubblici.

Tale percorso, che si inserisce nell'ambito del Programma Regionale FSE+, comprende azioni diffuse di sensibilizzazione, informazione e formazione sulle pratiche di amministrazione condivisa favorendo momenti di confronto e collaborazione tra il settore pubblico e gli Enti del Terzo Settore per rafforzare la cultura della co-programmazione e co-progettazione nei territori.

Inoltre, nell'ambito delle attività previste dal Codice del Terzo Settore a supporto degli ambiti locali, la Regione Emilia-Romagna promuove interventi in ambito sociale attraverso iniziative e progetti distrettuali realizzati in rete da Organizzazioni di Volontariato, Associazioni di Promozione Sociale e Fondazioni. Questi interventi si sviluppano all'interno di accordi di programma, in linea con il nuovo modello di governance partecipata delineato dal Codice del Terzo Settore. Tra le aree prioritarie di intervento in ambito sociale rientrano le azioni volte al contrasto delle condizioni di fragilità e svantaggio, con l'obiettivo di affrontare fenomeni di marginalità ed esclusione sociale.

2.2.6 Équipe multiprofessionali, esperienze ed accordi territoriali per la costituzione di reti e per il lavoro congiunto

Con una rilevazione realizzata nel mese di maggio 2025[17], la Regione ha ricostruito una fotografia relativamente alle modalità di raccordo tra i servizi sociali, del lavoro e sanitari per la presa in carico integrata dei beneficiari di Assegno di Inclusione, con un focus specifico sull'articolazione organizzativa e il funzionamento delle équipe multidisciplinari.

La rilevazione ha messo in luce, in primo luogo, come le équipe multiprofessionali costituiscano uno strumento diffuso in tutti i Distretti per garantire una forma stabile di raccordo tra i servizi. A partire dall'esperienza e dall'assetto di collaborazione tra i tre servizi definito dalla L.R. 14/2015, nei diversi territori regionali le équipe multidisciplinari hanno nel tempo assunto assetti organizzativi e modelli di funzionamento eterogenei.

[17] *La rilevazione è stata realizzata tramite la somministrazione di un questionario online ai referenti degli Uffici di Piano. Hanno risposto 27 Distretti su 38.*

In particolare, l'introduzione del programma GOL ha comportato trasversalmente l'assunzione di un ruolo preponderante delle équipe multiprofessionali del Cluster 4 di GOL, che costituisce nella maggior parte dei territori (78% dei Distretti rispondenti) il dispositivo per garantire la presa in carico integrata dei beneficiari di Assegno di Inclusione. Gli obiettivi di attivazione e inclusione lavorativa costituiscono dunque uno dei fulcri principali della presa in carico integrata, con la collaborazione in particolare tra servizi sociali e servizi per il lavoro, sia a partire da un accesso delle persone ai servizi per il lavoro nel quadro del cluster 4 di GOL, sia per persone beneficiarie di ADI che evidenziano bisogni lavorativi.

Il raccordo con i servizi sanitari e sociosanitari sembra avvenire invece, più frequentemente, con modalità meno continuative e maggiormente connesse a bisogni specifici delle persone o dei nuclei beneficiari emergenti in fase di assessment o nel corso della presa in carico, o viceversa in relazione all'emissione della certificazione di presa in carico da parte dei servizi sanitari.

In un quadro, dunque, che vede una cultura diffusa della collaborazione tra servizi quale prassi di lavoro abituale per la presa in carico delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità, anche grazie alla presenza di diversi dispositivi consolidati (oltre alle équipe multiprofessionali Cluster 4 di GOL, anche le équipe per l'integrazione socio-sanitaria costituiscono un dispositivo utilizzato anche per le persone beneficiarie di Assegno di Inclusione), la rilevazione evidenzia tuttavia alcune aree di miglioramento e sviluppo, per riuscire a garantire a tutti gli effetti una presa in carico integrata a tutti i beneficiari della misura che evidenziano bisogni complessi.

Tra le principali strategie e strumenti segnalati dai Distretti in questa direzione vi sono la formazione congiunta tra servizi; la definizione di prassi formalizzate per la collaborazione, che dunque superino o rafforzino la collaborazione spontanea tra singoli operatori; e una specifica attenzione volta a promuovere maggiori e più continuative collaborazioni tra servizi sociali e servizi sanitari, specificamente in relazione all'implementazione della presa in carico dei beneficiari dell'Assegno di Inclusione.

La formalizzazione delle collaborazioni, tramite accordi, protocolli o linee guida, costituisce uno strumento utilizzato ancora solo in una parte dei territori: dalla rilevazione emergono accordi formalizzati con i Centri per l'Impiego in 8 Distretti; con le AUSL in 8 Distretti; con gli Enti del Terzo Settore in 3 Distretti e con le scuole in uno. È da considerare, tuttavia, che in diversi territori sono in vigore accordi o protocolli di collaborazione di ampio respiro, che non sono specificamente focalizzati sulle misure di contrasto della povertà.

Vi sono, tuttavia, alcune esperienze significative, che si stanno sviluppando in stretta connessione all'implementazione della misura nazionale di sostegno al reddito che possono suggerire spunti utili per lo sviluppo delle reti: si presentano a seguire alcune operatività del territorio, sia a titolo esemplificativo, sia in coerenza con l'attività avviata in collaborazione con Banca Mondiale volta a facilitare il confronto tra i Distretti, lo scambio di documenti, protocolli e linee operative su questioni di rilievo per l'implementazione delle politiche di contrasto alla povertà, a partire dal tema dell'integrazione tra servizi.

Box 1. L'esperienza della Città metropolitana di Bologna

*Nell'ambito delle azioni di coordinamento metropolitano sulle misure di contrasto alla povertà è stato approvato il documento "**Linee operative per la collaborazione tra servizi sociali e sanitari per l'attuazione dell'Assegno di inclusione nel territorio della Città metropolitana di Bologna**"; le Linee hanno come oggetto la definizione di procedure e modalità condivise di intervento tra i Servizi Sociali Territoriali e le Aziende USL di Bologna e Imola per l'attuazione delle finalità previste dal Decreto-Legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito con modificazioni in legge 3 luglio 2023, n. 85, che introduce il beneficio dell'Assegno di inclusione.*

L'obiettivo è offrire un supporto ai/alle beneficiari/e nell'adesione al percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, assicurare una lettura multidimensionale dei bisogni e delle risorse dei nuclei familiari ed evitare eventuali sovrapposizioni o inefficienze nei processi di presa in carico, ottimizzando il tempo degli operatori, le risorse del territorio e gli strumenti a disposizione dei servizi.

Il lavoro di integrazione tra servizi sociali e sanitari sull'area delle persone adulte in condizione di vulnerabilità e fragilità promosso con le Linee operative si pone in continuità con quanto già realizzato sul territorio metropolitano nell'ultimo decennio in attuazione delle normative nazionali e regionali relative alle misure di contrasto alla povertà e all'inserimento lavorativo; sono infatti attivi un Coordinamento metropolitano sull'integrazione tra le politiche sociali, sanitarie e per il lavoro ed un Coordinamento metropolitano sull'attuazione delle misure a contrasto alla povertà. In tale cornice negli anni sono già state definite in precedenza altre Linee operative (sui PUC e sull'integrazione sociale e sanitaria per l'attuazione del RDC),

realizzati momenti formativi, raccolti ed analizzati dati ed è stato promosso un raccordo costante tra servizi per la soluzione delle criticità e lo scambio di buone prassi.

Le Linee operative sono state redatte da un gruppo di lavoro composto da professioniste/i afferenti ai Servizi Sociali Territoriali, agli Uffici di Piano distrettuali, ai DSM-DP della AUSL di Bologna e Imola e alla Città metropolitana di Bologna. Il documento è stato approvato nella seduta dell'Ufficio di Supporto della Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria Metropolitana (CTSSM) del 14.05.2025.

Il documento individua procedure e modalità operative condivise al fine di supportare le persone in condizione di fragilità sociale e sanitaria nel percorso di definizione, attuazione e monitoraggio del PaiS; la collaborazione tra servizi, nel rispetto della privacy e della volontà delle persone interessate, è infatti essenziale per garantire una maggiore coerenza dei PaiS con i percorsi di cura e presa in carico già attivi, facilitando quindi una maggiore tenuta ed adesione ai progetti e ottimizzando le risorse.

Sono quindi definiti due percorsi: "Percorso Servizi Sanitari" e "Percorso Servizi Sociali" che tracciano ruoli, funzioni e passaggi dei servizi; una particolare attenzione viene dedicata alla funzione esercitata dalle/dagli Assistenti sociali del CSM o del SerDP che forniscono una prima informazione sul percorso relativo al PaiS e ai relativi obblighi già in fase di rilascio di certificazione di svantaggio, esplicitando l'importanza della condivisione di informazioni tra servizi, ai fini della tenuta dell'intero percorso e del mantenimento del beneficio.

Altri punti centrali sono la possibile gestione congiunta della prima convocazione e la collaborazione tra servizi, anche attraverso l'eventuale partecipazione da parte dei professionisti/delle professioniste dei servizi sanitari alle équipe multidisciplinari, nella valutazione multidimensionale e nella definizione del Patto per l'Inclusione Sociale (PaIS) e nel suo monitoraggio.

Al fine di garantire una più fluida comunicazione tra servizi sono stati individuate/i per ogni SerDP, CSM e Servizi Sociale Territoriale delle/degli Assistenti sociali referenti, i cui riferimenti sono stati inseriti in allegato alle Linee.

Box 2. L'esperienza del Distretto di Fidenza (Pr)

*Nel contesto delle politiche di welfare territoriale, il **Distretto di Fidenza** si è attivato per realizzare le misure nazionali e regionali volte al contrasto della povertà e all'inclusione sociale e lavorativa delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità. A partire dall'esperienza maturata con strumenti come il SIA, il REI, il RES, la Legge regionale 14/2015 e più recentemente, il Reddito di Cittadinanza, il programma GOL e l'Assegno di Inclusione, il territorio ha consolidato un modello integrato di presa in carico basato sulla collaborazione sistemica tra servizi sociali, sanitari e per il lavoro.*

Il protocollo operativo per l'attuazione delle misure nazionali e regionali a contrasto della povertà adottato rappresenta quindi uno strumento tecnico e organizzativo essenziale per il governo locale dell'inclusione attiva, in linea con la normativa vigente e con le priorità regionali.

Il modello integrato trova espressione operativa nella costituzione di un'équipe multiprofessionale distrettuale, incaricata di valutare, progettare e monitorare interventi personalizzati per l'attivazione delle risorse individuali e comunitarie, garantendo un accompagnamento competente e continuo ai beneficiari delle misure.

L' Obiettivo è quello di attuare le misure di contrasto alla povertà e promuovere inclusione sociale e lavorativa mediante la presa in carico integrata delle persone fragili e vulnerabili, attraverso un'équipe multiprofessionale.

L'Équipe Multiprofessionale è composta da:

- operatori Centro Impiego
- operatore Collocamento Mirato
- operatori Servizio Sociale ASP
- operatori DSM-SERDP AUSL
- eventuali altri professionisti per le situazioni individuali.

L'accesso alla valutazione multidisciplinare svolta dall'équipe avviene su proposta degli operatori dei Servizi titolari della presa in carico. A tal fine vengono utilizzati gli strumenti già in uso per le misure di contrasto alla povertà.

Le Funzioni principali dell'équipe, che si riunisce ogni 15 giorni, salvo necessità specifiche, sono:
- coordinamento tra servizi,
- valutazione multidimensionale
- progettazione del programma personalizzato
- monitoraggio delle misure (GOL e ADI)

Box 2. L'esperienza del Distretto di Riccione (Rn)

Nel Distretto di Riccione con l'avvio della L.14/2015 si è costituita un'équipe multiprofessionale integrata che prevede il coinvolgimento di operatori del SST, del CPI e dell'Ausl. L'équipe si incontra ogni settimana per la condivisione e la sottoscrizione dei progetti che oggi afferiscono alla misura "GOL". In base alla situazione si organizza la presenza degli operatori che vede sempre la partecipazione del beneficiario, di un operatore del CPI, del Collocamento mirato quando necessario, di un assistente sociale del SST e/o dell'Ausl (DSM-SERDP) in base ai servizi di presa in carico.

La funzionalità di tale équipe ha favorito e reso più operativa la collaborazione per la condivisione e la sottoscrizione dei progetti relativi all'Assegno di Inclusione che laddove necessario vedono l'attivazione dell'équipe integrata che viene di volta in volta costituita in base ai servizi di riferimento della persona/nucleo e alle rispettive necessità progettuali. Ogni équipe prevede il coinvolgimento del diretto interessato/nucleo con cui si realizza e si condivide il progetto.

L'attivazione dell'équipe avviene per conto del CPI se trattasi di progetti GOL, mentre per i progetti afferenti all'Assegno di Inclusione l'attivazione avviene da parte del SST.

L'obiettivo è quello di favorire la collaborazione tra servizi, affinché si realizzi una presa in carico integrata della persona/nucleo con un effettivo lavoro di rete.

2.3 L'utilizzo delle risorse UE nel periodo 2022 - 2024

2.3.1 Il PNRR e gli investimenti 1.3.1 Housing first e 1.3.2 Centri servizi

Per gli interventi di contrasto alla povertà, al Fondo nazionale, si aggiungono le **risorse comunitarie** derivanti dai cicli di programmazione FSE e dal PNRR.

Per quanto riguarda il **PNRR** sono in corso i progetti finanziati agli Ambiti della regione a valere su due sub. investimenti della Missione 5 "Inclusione e coesione", Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore, sottocomponente 1 "Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale":

- 1.3.1: Housing first/temporaneo
- 1.3.2: Centri servizio (inclusi servizi di posta)

In entrambi i casi si tratta di investimenti orientati a rafforzare i servizi e gli interventi a favore delle persone in condizione di marginalità estrema e senza dimora; nello specifico sono rispettivamente 24 gli Ambiti finanziati sulla misura 1.3.1 per un valore di 16.119.999,98 euro e 22 sulla misura 1.3.2 per un valore complessivo di 20.320.000,00 euro.

Tali interventi si dovranno concludere il 30/06/2026[18]. I destinatari finali che dovranno essere raggiunti sono 404 sull'investimento housing first e 2.292 per quanto riguarda i centri di servizio.

2.3.2 Il PNRR e il programma GOL

Nel periodo 2022-2024 si è e avviata l'attuazione del Programma Nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL), secondo quanto previsto dal citato Piano attuativo regionale.

Nel dare attuazione al Piano, la Regione si è posta come obiettivo di agire in un'ottica di programmazione strategica e unitaria dei fondi europei, nazionali e regionali e ha promosso l'integrazione e la collaborazione tra le diverse strutture competenti di livello regionale e nazionale, valorizzando la sinergia tra interventi, nonché la loro complementarità, intersezionalità e coerenza, a partire dal Programma Regionale FSE+, dal "Piano di rafforzamento dei centri per l'impiego", e dal "Piano Nazionale Nuove Competenze" garantendo un accesso universale alle politiche attive. Ha assunto inoltre quali principi fondanti: protagonismo delle nuove generazioni e contrasto alle diseguaglianze di genere per assicurare il pieno coinvolgimento delle donne ai processi di crescita e coesione, sostenibilità e innovazione,

[18] *Come specificato nella nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 8035 del 20/06/2025*

transizione ecologica e digitale e 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.

Funzionale a questo disegno è stata ed è tuttora l'infrastruttura che l'Emilia-Romagna ha costituito per promuovere, anche attraverso elevati livelli di integrazione tra politiche formative e del lavoro, un'occupazione qualificata. Ruolo fondamentale è svolto dall'Agenzia Regionale per i Lavoro, articolata in 38 Centri per l'Impiego che, nella collaborazione con i soggetti accreditati al lavoro, presenti con 500 sedi in tutto il territorio regionale, costituisce la Rete Attiva per il Lavoro. Fondamentale è anche l'apporto del sistema degli organismi accreditati alla formazione.

Le opportunità garantite attraverso l'attuazione del programma GOL, improntati all'obiettivo di dare risposta ad effettivi bisogni, anche sulla basa di una personalizzazione degli interventi, si sviluppano a partire dall'individuazione di 4 principali cluster e pertanto 4 tipologie di percorsi:

1. Percorso di reinserimento lavorativo
2. Percorso di aggiornamento (upskilling)
3. Percorso di riqualificazione (reskilling)
4. Percorso lavoro ed inclusione

Nel triennio 2022-2024, il programma GOL ha registrato **219.344 prese in carico complessive**, corrispondenti a **209.896 persone** effettivamente coinvolte nei percorsi di inclusione lavorativa e sociale. Questo dato testimonia la capacità del sistema regionale di intercettare e prendere in carico una platea significativa di beneficiari.

Percorso GOL	2022	2023	2024	Totale triennio	% triennio
1. Reinserimento lavorativo	28.466	53.806	57.298	139.570	64%
2. Aggiornamento (upskilling)	10.720	17.701	19.225	47.646	22%
3. Riqualificazione (reskilling)	3.920	6.898	7.330	18.148	8%
4. Lavoro e inclusione	1.745	6.293	5.942	13.980	6%
Totale GOL	**44.851**	**84.700**	**89.795**	**219.344**	**100%**

La distribuzione percentuale delle prese in carico evidenzia come il 64% degli interventi si sia concentrato sui percorsi di reinserimento lavorativo (Percorso 1), seguiti dai percorsi di aggiornamento delle competenze con il 22% e i percorsi di riqualificazione con l'8%. Il Percorso 4 "Lavoro e inclusione", specificamente dedicato alle categorie più fragili, ha rappresentato il 6% del totale, con 13.980 prese in carico nel triennio.

L'analisi per genere conferma la prevalenza femminile nell'utenza del programma GOL:

- **Donne**: 122.639 (58,40% del totale)
- **Uomini**: 87.257 (41,60% del totale)

Questo dato è coerente con le dinamiche del mercato del lavoro regionale e testimonia l'efficacia del programma nel raggiungere le donne, categoria particolarmente esposta ai rischi di esclusione lavorativa e povertà. La sovra rappresentazione femminile riflette inoltre l'impatto differenziato della crisi economica e dei cambiamenti del mercato del lavoro sulle donne, che spesso si trovano in condizioni di maggiore precarietà e vulnerabilità.

Indipendentemente dalle specificità dei diversi percorsi attuati, i dati relativi alla composizione dell'utenza confermano la centralità delle categorie vulnerabili nell'implementazione del programma GOL e la sua efficacia nel raggiungere i target delle politiche di contrasto alla povertà. Infatti, su 209.896 persone prese in carico, **204.875 risultano vulnerabili** (97,60% del totale), evidenziando come il programma abbia effettivamente intercettato e coinvolto le categorie a maggior rischio di esclusione sociale e lavorativa.

Soggetti Vulnerabili	Numero	%
Giovani NEET	54.420	13%
Donne	122.639	29%
Lavoratori Maturi	42.696	10%

Disoccupati da 12 mesi e oltre	181.079	43%
Persone con Disabilità	15.747	4%
Totale Vulnerabili	**416.581**	**100%**

Nota: Il totale dei soggetti vulnerabili (416.581) è superiore al numero di persone prese in carico (209.896) in quanto ogni persona può appartenere a più categorie di vulnerabilità contemporaneamente.

I Disoccupati di lunga durata rappresentano la categoria più numerosa (43%), confermando come la disoccupazione prolungata costituisca uno dei principali fattori di rischio di povertà. L'intervento su questa categoria ha richiesto approcci intensivi per il superamento delle barriere legate alla perdita di competenze e alla demotivazione.

L'elevata presenza femminile (29%) evidenzia le persistenti barriere legate alla conciliazione vita-lavoro, alle interruzioni di carriera e alle discriminazioni di genere nel mercato del lavoro.

La presenza significativa di giovani non in educazione, formazione o lavoro (13%) conferma la necessità di interventi precoci per prevenire l'esclusione sociale.

I lavoratori maturi (10%) hanno richiesto interventi mirati per il superamento delle barriere legate all'età e per la valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita.

Infine, le persone con disabilità, pur rappresentando una percentuale minore (4%), hanno richiesto interventi altamente specializzati e personalizzati per garantire l'inclusione lavorativa.

La distribuzione per fasce d'età mostra una concentrazione significativa nelle fasce centrali:

Classe d'Età	Teste	%
Under 25	31.707	14,80%
25-29 anni	22.895	10,70%
30-39 anni	45.570	21,60%
40-54 anni	68.098	32,70%
Over 55	42.696	20,30%

La fascia 40-54 anni rappresenta il 32,70% dell'utenza, evidenziando come il programma abbia intercettato significativamente i lavoratori maturi esposti ai rischi di esclusione a seguito di crisi aziendali, riorganizzazioni del mercato del lavoro e trasformazioni tecnologiche. La presenza significativa delle fasce più mature (over 40) testimonia inoltre l'efficacia del sistema regionale nel raggiungere categorie tradizionalmente difficili da coinvolgere nei percorsi di riqualificazione.

Il Percorso 4 "Lavoro e inclusione" merita un'analisi approfondita, in quanto ha incarnato l'approccio integrato previsto dalla L.R. 14/2015 "Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità". Questo percorso si caratterizza infatti per l'integrazione sistematica tra servizi per il lavoro e servizi sociali, realizzando una presa in carico integrata che coinvolge i Centri per l'Impiego e i servizi sociali territoriali. L'implementazione del programma GOL in Emilia-Romagna si è infatti caratterizzata per la forte integrazione con il sistema di welfare regionale e con gli altri strumenti di contrasto alla povertà. Questa integrazione ha permesso di realizzare un approccio sistemico che ha valorizzato le sinergie tra diversi ambiti di intervento.

L'analisi territoriale dei programmi GOL 4 “Lavoro e inclusione” evidenzia una distribuzione coerente con la densità demografica e le caratteristiche socio-economiche del territorio regionale, confermando l'efficacia del modello di governance decentrata basato sui distretti socio-sanitari:

Provincia/Distretto	Programmi attivati	% Programmi attivati
Bologna	**1.909**	**19,76%**
Appennino Bolognese	107	1,11%

Città di Bologna	582	6,03%
Imola	265	2,74%
Pianura Est	251	2,59%
Pianura Ovest	151	1,57%
Reno Lavino Samoggia	235	2,43%
San Lazzaro di Savena	318	3,29%
Ferrara	**795**	**8,22%**
Centro-Nord	414	4,28%
Ovest	121	1,25%
Sud-Est	260	2,69%
Forlì-Cesena	**944**	**9,76%**
Cesena-Valle del Savio	330	3,41%
Forlì	410	4,24%
Rubicone	204	2,11%
Modena	**1.568**	**16,21%**
Carpi	251	2,59%
Castelfranco Emilia	118	1,22%
Mirandola	210	2,17%
Modena	464	4,80%
Pavullo nel Frignano	85	0,88%
Sassuolo	245	2,53%
Vignola	195	2,02%
Parma	**740**	**7,65%**
Fidenza	168	1,74%
Langhirano	109	1,12%
Parma città	383	3,96%
Valli Taro e Ceno	80	0,83%
Piacenza	**467**	**4,83%**
Città di Piacenza	206	2,13%
Levante	131	1,36%
Ponente	130	1,34%
Ravenna	**834**	**8,62%**
Faenza	242	2,50%
Lugo	209	2,16%
Ravenna	383	3,96%
Reggio-Emilia	**1.435**	**14,84%**
Castelnovo ne' Monti	116	1,20%
Correggio	122	1,26%
Guastalla	175	1,81%
Montecchio Emilia	164	1,69%
Reggio Emilia	643	6,66%
Scandiano	215	2,22%
Rimini	**975**	**10,11%**
Riccione	313	3,24%
Rimini	662	6,87%
Totale complessivo	**9.667**	**100,00%**

L'analisi delle attività avviate in relazione alle attività proposte agli utenti fornisce indicazioni sull'efficacia operativa del programma e sulla capacità del sistema regionale di tradurre la programmazione in interventi concreti:

Attività	Attività Proposte	Di cui Avviate	% Avviate su Proposte
Orientamento specialistico	9.727	9.425	96,9%
Accompagnamento al lavoro	8.621	6.670	77,4%

Formazione per la sicurezza	7.292	5.409	74,2%
Percorso di aggiornamento per competenze	5.101	3.769	73,9%
Indennità di frequenza alle opportunità formative	7.438	5.016	67,4%
Formazione per competenze digitali	3.767	2.537	67,3%
Formazione per competenze linguistiche	2.139	1.387	64,8%
Promozione tirocini	4.869	2.799	57,5%
Percorso di riqualificazione (formazione a qualifica)	882	486	55,1%
Accompagnamento e tutoraggio tirocini	4.673	2.475	53,0%
Indennità per la partecipazione al tirocinio	4.738	2.403	50,7%
Servizio di formalizzazione esiti tirocinio	3.704	1.572	42,4%
Incontro Domanda Offerta	3.934	1.392	35,4%
Certificazione di una o più unità di competenza	1.102	330	29,9%
Certificazione di una qualifica	474	138	29,1%
Percorso di riqualificazione (formazione a qualifica ad elevata complessità)	206	47	22,8%
Supporto all'autoimpiego	248	5	2,0%

Le attività con i tassi di realizzazione più elevati sono quelle di orientamento specialistico (96,90%) e accompagnamento al lavoro (77,40%), evidenziando la priorità data agli interventi di presa in carico e supporto diretto. Risulta significativo anche il coinvolgimento degli utenti fragili in percorsi di formazione, confermando l'approccio integrato di GOL che unisce politiche attive e formazione continua per avvicinare le persone al lavoro in modo efficace e sostenibile. Di contro, le percentuali più basse si registrano per le attività più complesse come la certificazione delle qualifiche (29,10%) e i percorsi di riqualificazione ad elevata complessità (22,80%).

In conclusione, i risultati del programma GOL nel triennio 2022-2024 evidenziano un impatto significativo nel contrasto alla povertà attraverso l'inclusione lavorativa. La capacità di intercettare oltre 200.000 persone vulnerabili e di attivare percorsi personalizzati rappresenta un risultato importante per il sistema regionale di welfare. In particolare, il percorso 4 "Lavoro e inclusione", pur rappresentando il 6% delle prese in carico complessive, ha dimostrato la sua specificità nel raggiungere l'utenza più fragile, integrando efficacemente servizi per il lavoro e servizi sociali. L'esperienza maturata nel triennio ha pertanto consolidato un modello regionale di contrasto alla povertà caratterizzato da:

- Approccio integrato e multidimensionale che supera la frammentazione settoriale;
- Governance territoriale partecipata che valorizza le specificità locali;
- Personalizzazione degli interventi basata su *assesment* multidimensionali;
- Forte integrazione tra pubblico, privato e Terzo Settore;
- Orientamento ai risultati attraverso sistemi di monitoraggio e valutazione.

2.3.3 Programma regionale di utilizzo del FSE+ 2021-2027: il programma e i principali interventi rivolti a target di persone vulnerabili

Il Programma regionale FSE+, che pure concorre, come sopra richiamato, all'attuazione del Programma GOL, prevede anche altre azioni, che si sono sviluppate a partire dal 2022 e che sono tuttora in corso, di supporto all'inclusione socio lavorativa di gruppi di persone in situazione di fragilità e vulnerabilità, nonché per contrastare la povertà educativa e garantire e ampliare l'accesso ai servizi educativi per la prima infanzia, e 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 integrazione tra fondi, a creare le

condizioni per accelerare la transizione ecologica e digitale e contrastare le diseguaglianze economiche, sociali, di genere e generazionali. Il Fondo Sociale Europeo Plus rappresenta quindi uno strumento essenziale per raggiungere uno degli obiettivi strategici che l'Emilia-Romagna si è data, e cioè quello di costruire una regione dei diritti e dei doveri, dove la piena inclusione e partecipazione sia non solo un obiettivo di giustizia sociale ma anche un fattore di competitività e sviluppo del sistema territoriale.

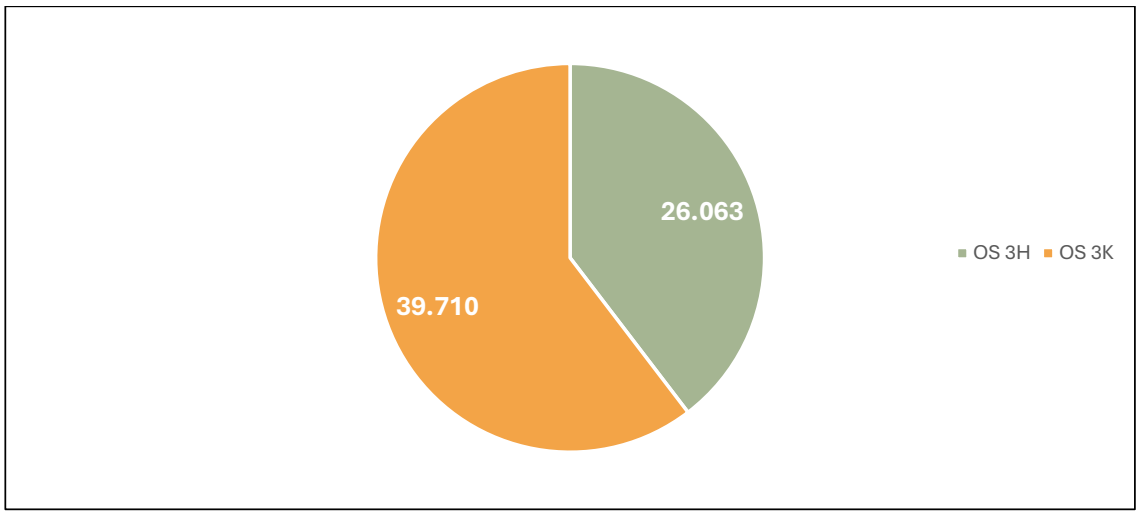
Il Programma regionale prevede un investimento, sulla priorità 3, specificamente dedicata all'inclusione sociale, di **288 milioni di euro** pari a quasi **30% delle risorse complessive**, con l'obiettivo di contrastare diseguaglianze e marginalità sostenendo politiche integrate e azioni di innovazione 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.

Di seguito si forniscono alcuni dati di avanzamento fisico delle misure attivate per obiettivo:

Riepilogo avanzamento fisico per Priorità e Obiettivo Specifico

PRIORITÀ	PRIORITÀ DESCRIZIONE	OBIETTIVO SPECIFICO.	DESCRIZIONE	NUMERO DI OPERAZIONI SELEZIONATE	NUMERO DI PARTECIPANTI
3	INCLUSIONE SOCIALE	H	Incentivare l'inclusione attiva, per promuovere le pari opportunità, la non discriminazione e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità, in particolare dei gruppi svantaggiati	256	26.063
3	INCLUSIONE SOCIALE	K	Migliorare l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili, compresi i servizi che promuovono l'accesso agli alloggi e all'assistenza incentrata sulla persona, anche in ambito sanitario; modernizzare i sistemi di protezione sociale, anche promuovendo l'accesso alla protezione sociale, prestando particolare attenzione ai minori e ai gruppi svantaggiati; migliorare l'accessibilità, anche per le persone con disabilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza di lunga durata	1.065	39.710
Totale				**1.321**	**65.773**

Numero di partecipanti Priorità di Investimento 3 – Inclusione sociale.



Riepilogo avanzamento degli indicatori di output per Priorità e Obiettivo Specifico

PRIORITÀ	PRIORITÀ DESCRIZIONE	OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORI DI OUTPUT	INDICATORI DI OUTPUT DESCR	TARGET FINALE (2029)	VALORI RAGGIUNTI TARGET FINALE AL 30/06/2025	AVANZAMENTO % TARGET FINALE
3	INCLUSIONE SOCIALE	H	EECO02	Disoccupati compresi i disoccupati di lungo periodo	43.636	14.427	33%
3	INCLUSIONE SOCIALE	H	EECO04	Persone inattive	22.279	10.478	47%
3	INCLUSIONE SOCIALE	K	EESO01	Indicatore specifico: Numero bambini 0-3 anni appartenenti a famiglie aventi requisiti ISEE per l'abbattimento della retta che beneficiano del sostegno	16.177	8.096	50%

Le principali misure attivate si riferiscono ad interventi per l'inclusione attiva delle persone in condizioni di svantaggio e si riferiscono ad alcuni principi fondamentali:

- accesso ai servizi educativi e al lavoro quale precondizione per contrastare marginalità ed esclusione sociale
- integrazione e convergenza delle diverse risorse finanziarie, collaborazione tra istituzioni e tra i soggetti della Rete attiva per il lavoro e gli organismi di formazione professionale accreditati
- approccio multidisciplinare e integrazione tra politiche sociali, socioeducative e del lavoro.

La programmazione si sostanzia in:

- 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 di persone potenzialmente a rischio di marginalità ed esclusione quali:
  - persone in esecuzione penale e dei minori e giovani sottoposti a procedimento penale;
  - persone in particolari e specifiche condizioni di svantaggio, quali le persone ospitate in Comunità pedagogico/terapeutiche o in Strutture riabilitative e le persone vittime di tratta;
  - giovani stranieri e minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio della Regione Emilia-Romagna;
  - persone appartenenti alle comunità rom e sinti, per contrastare la povertà educativa, la dispersione scolastica, il divario digitale, anche sostenendo le transizioni abitative;
  - 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.

- sostegno alla fruizione dei servizi educativi per l'infanzia del sistema integrato bambini in età 0-3 anni, come misura di contrasto alla povertà educativa, di sostegno alle famiglie in condizioni economiche svantaggiate e di promozione della conciliazione vita-lavoro e dell'occupazione femminile.

CAPITOLO 3 - IL NUOVO PIANO: RISORSE ED OBIETTIVI DEL TRIENNIO 2025-2027

3.1 Il Fondo Nazionale Povertà: contributo Assistenti sociali, Quota servizi e Quota povertà estrema

Il Fondo nazionale povertà 2024 – 2026 si articola in tre quote: il "contributo Assistenti sociali", la quota servizi, la quota povertà estrema.

Il **contributo Assistenti sociali** è, come noto, finalizzato al potenziamento del servizio sociale professionale, come previsto dalla Legge di bilancio 2021 all'art. 1, comma 797 e segg., per il raggiungimento del LEPS rappresentato dal rapporto tra assistenti sociali e popolazione residente di 1:5000. Il LEPS è stato pensato 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 alla misura nazionale di sostegno al reddito. È inoltre previsto un ulteriore obiettivo di servizio nel range tra il rapporto 1:5000 e 1:4000.

Con la **quota servizi**, in continuità con i precedenti cicli di programmazione, vengono invece finanziati i LEPS e gli interventi connessi all'Assegno di Inclusione:

- **servizi per la definizione dei Patti di inclusione sociale,** inclusa **la valutazione multidimensionale** (analisi preliminare + quadro di analisi approfondito)**,**
- **interventi e servizi** (sostegni) in essi previsti per sostenere l'inclusione e accompagnare i beneficiari all'autonomia,
- **Pronto intervento sociale**[19] per il cui finanziamento a livello nazionale viene fissata per ciascun anno una quota minima di risorse vincolate pari a 20 milioni che si traduce nella programmazione locale in una percentuale minima di risorse vincolate per questo LEPS (*es 3,37% nel 2021, 3,68% nel 2022 3,78% nel 2023*). Per il fondo 2024 la percentuale minima è stata fissata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali al 4,03%.

  La quota servizi inoltre può inoltre essere destinata a finanziare:

- il rafforzamento dei servizi per l'accesso o segretariato sociale;
- gli oneri per l'attivazione e la realizzazione dei Progetti Utili alla Collettività;
- l'adeguamento dei sistemi informativi in termini di interoperabilità con la piattaforma Gepi nel limite del 2%.

La novità introdotta dal decreto lavoro (DL n. 48/2023) all'articolo 6 comma 9, è che queste risorse possano essere destinate anche a nuclei e persone che non percepiscono la misura nazionale ma versano "in simili condizioni di disagio economico". Tale situazione è stata fissata, con la legge di Bilancio 2025 a 10.140,00 euro che è la soglia prevista anche per l'accesso all'Assegno di Inclusione.

Questa modifica influirà senza dubbio positivamente anche sulla possibilità di utilizzo delle risorse nazionali. Sul tema della capacità di spesa da parte degli Ambiti distrettuali, dopo l'introduzione nel Decreto lavoro delle disposizioni dell'articolo 89, comma 1 del DL n. 34/2020 relativo a vincoli di rendicontazione per accedere al trasferimento delle risorse[20], in analogia quindi con quanto già avviene per le risorse del Fondo Nazionale Politiche Sociali, è stato approvato con legge 118 dell'8 agosto 2025 un emendamento che sposta al 2027 l'avvio di tale condizionalità.

---

[19] *Il Pronto Intervento Sociale è stato ricompreso tra i livelli essenziali delle prestazioni sociali indicati all'art. 43 Legge di Bilancio 2022 (Legge 234/2021).*

[20] *"A decorrere dalla quota servizi 2024, quindi per le attività da realizzare nel 2025, il trasferimento sarà subordinato alla rendicontazione su base regionale del 75% della quota relativa alla seconda annualità precedente, ossia alla quota servizi 2022. Nel 2026 il trasferimento sarà subordinato alla rendicontazione del 100% della quota 2022 e del 75% della quota 2023". Come detto sopra, questa condizionalità è stata spostata a decorrere dal 2027.*

Per quanto riguarda il **triennio di programmazione 2025-2027** spetteranno alla Regione Emilia-Romagna le seguenti somme del Fondo nazionale povertà (quota servizi 2024-2026):

FNP 2024 (attività 2025)	22.114.704,64 euro
FNP 2025 (attività 2026)	21.471.190,16 euro
FNP 2026 (attività 2027)	18.910.800,00 euro
Totale risorse regionali del triennio	62.496.694,80 euro

Le risorse relative al Fondo 2024 comprendono una somma, pari a 108.523,80 euro, che corrisponde alla quota, relativa al contributo assistenti sociali, preliminarmente attribuita al complesso degli Ambiti e corrispondente al 20% della differenza tra la somma massima attribuibile e la somma prenotata[21].

Il **riparto** di tali somme a favore degli Ambiti distrettuali viene effettuato annualmente dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla piattaforma multifondo sulla base dei criteri fissati dal decreto nazionale e viene, come da prassi operativa consolidata, validato dalla Regione Emilia-Romagna.
Per il triennio i criteri di riparto saranno:

a) quota regionale sul totale nazionale dei nuclei familiari beneficiari dell'Assegno di Inclusione sulla base del dato comunicato dall'INPS, aggiornato al 31 settembre 2024, cui è attribuito un peso del 60%;

b) quota di popolazione regionale residente sul totale della popolazione nazionale, secondo i dati Istat aggiornati al 1° gennaio 2024, cui è attribuito un peso del 40%.

Alle somme sopra indicate si aggiungono annualmente le risorse riservate del contributo assistenti sociali che non sono state prenotate nonché le risorse prenotate e non considerate liquidabili, che quindi rientrano nella disponibilità della quota servizi.
Tali "residui" vengono successivamente ripartiti tra gli Ambiti tramite decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sulla base dei seguenti indicatori:

a) quota regionale sul totale nazionale dei nuclei familiari beneficiari dell'Assegno di Inclusione sulla base del dato comunicato dall'INPS, aggiornato al 31 dicembre del precedente anno, cui è attribuito un peso del 20%;

b) quota di popolazione regionale residente sul totale della popolazione nazionale, secondo i dati Istat aggiornati al 1° gennaio dell'anno di riparto, cui è attribuito un peso del 20%;

c) quota regionale sul totale nazionale di nuclei familiari beneficiari Assegno di Inclusione presi in carico dai servizi sociali cui è attribuito un peso del 60%, secondo i dati di monitoraggio aggiornati al 1° gennaio dell'anno di riparto.

In attuazione dell'articolo 7, comma 9 del decreto legislativo n. 147 del 2017, per il finanziamento degli **interventi e servizi a favore delle persone in povertà estrema e senza dimora** viene riservata una quota, pari a 20 milioni di euro a livello nazionale: in questo caso il Decreto ministeriale di riparto, rimanda nuovamente all'analogo decreto del 18 maggio 2018 e prevede un 50% a favore dei Comuni capoluogo di Città Metropolitana in cui sia stimata la presenza di più di 1000 persone senza dimora[22], e un 50% alle Regioni.

Il criterio utilizzato a livello nazionale è legato alla dimensione del fenomeno, stimato sulla base di una elaborazione ISTAT di una indagine campionaria del 2014. Secondo questa stima il fenomeno si concentra prevalentemente nei grossi centri urbani, dove storicamente esistono più servizi a favore di questa popolazione, soprattutto per iniziativa del terzo settore.

Si tratta evidentemente di un parametro obsoleto e non a caso è stato affidato da parte di ISTAT a fio.PSD un servizio di rilevazione sulle persone senza dimora che però riguarda solo i 14 comuni capoluogo

[21] La somma prenotata è pari a 0 per gli Ambiti distrettuali che non abbiamo provveduto a comunicare tramite SIOSS il quadro delle/degli assistenti sociali assunte/i a tempo piano equivalente riferito all'anno precedente e all'anno in corso.
[22].

centro di aree metropolitane *ovvero* Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino, Venezia.

Le somme destinate alla Regione Emilia-Romagna e al Comune di Bologna risultano pertanto per il nuovo triennio immutate, pari rispettivamente pari a **1.181.600,00** euro e **558.400,00** euro.

La quota "povertà estrema" finanzia:

- il LEPS "**servizi volti a rendere effettivo il diritto all'iscrizione anagrafica**[23], al fine di rendere effettivo il diritto soggettivo alla residenza, elemento imprescindibile affinché la persona possa accedere a servizi, prestazioni e diritti. Viene inoltre introdotta la necessità di garantire, laddove l'iscrizione viene fatta presso l'indirizzo fittizio, un servizio di fermo posta che consenta il ricevimento delle comunicazioni istituzionali.
- il LEPS del **Pronto Intervento Sociale**[24] da assicurare con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale nella misura di uno per ogni Ambito distrettuale, in integrazione alle risorse della Quota servizi dedicate, di cui sopra;
- 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.

La quota povertà estrema è la componente del Fondo nazionale povertà 2021-2023 maggiormente soggetta a vincoli di destinazione. Le amministrazioni beneficiarie sono tenute a riservare le seguenti quote minime:

- 12,5% al LEPS Pronto intervento sociale (che si aggiunge alla percentuale minima stabilita annualmente a valere sulla quota servizi)[25];

- 25% all'housing first;

- 12,5% ai servizi di posta e residenza virtuale.

Solo la restante parte viene programmata liberamente, ad esempio per finanziare attività come i centri servizi e servizi di strada.

3.1.1 Criteri di riparto della quota per la povertà estrema

Per quel che riguarda il fenomeno delle cosiddette "povertà estreme" occorre registrare una dinamica "storica", che vede le persone senza dimora concentrarsi nelle città dove possono risultare maggiormente "invisibili", sfuggire allo stigma della loro condizione, trovare maggiori risposte ai loro bisogni. I servizi, a partire da quelli definiti a bassa soglia, sono infatti nati soprattutto nelle città più grandi, spesso su impulso del terzo settore, innescando un meccanismo che si è autoalimentato: le persone senza dimora sono via via cresciute numericamente nelle città dove le risposte ai loro bisogni si sono andate parallelamente 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 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.

La conferma nel Piano nazionale di una quota annuale pari a **1.181.600,00** euro per gli interventi "regionali" esclusi quelli realizzati dal Comune di Bologna, destinatario di una propria quota di **558.400,00** euro, portano a considerare ancora coerente il criterio adottato per i precedenti piani triennali regionali: a fronte di una somma complessivamente esigua si ritiene infatti necessario destinarla agli Ambiti distrettuali in cui sia presente un comune con popolazione superiore ai 50.000 abitanti.

---

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

[24] Il Pronto Intervento Sociale è stato ricompreso tra i livelli essenziali delle prestazioni sociali indicati all'art. 43 Legge di Bilancio 2022 (Legge 234/2021).

[25] Il Piano Nazionale Povertà 2021 - 2023 alla sezione 3.7.1 prevede 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".

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 FSE+, con atto di Giunta regionale, potranno essere modificati destinatari e criteri di riparto.

La Regione provvede pertanto annualmente ad effettuare la ripartizione direttamente sulla piattaforma multifondo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sulla base dei dati messi a disposizione dal Servizio di Statistica regionale relativi alla popolazione residente per distretto all'1.1 di ciascuna annualità.

La quota del Comune di Bologna viene trasferita direttamente dal Ministero del Lavoro e politiche sociali previo inserimento, sempre da parte della Regione sulla piattaforma ministeriale, della programmazione del Comune delle risorse dedicate agli interventi a favore delle persone in condizione di povertà estrema e senza dimora effettuata nell'ambito della programmazione regionale di zona; non è pertanto delegato dalla Regione alla presentazione di un proprio atto per la quota di competenza.

3.2 Il Programma Nazionale Inclusione e contrasto alla povertà 2021 – 2027

Il Programma Nazionale Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027, approvato dalla Commissione europea il 1° dicembre 2022, ha come obiettivo la promozione dell'inclusione sociale e il contrasto alla povertà attraverso una dotazione di oltre 4 miliardi di euro, tra cofinanziamento nazionale e finanziamento europeo FSE+ (3,5 miliardi) e FESR (570 milioni). Il Programma discende dal Regolamento Europeo n. 1057/2021 [26] istitutivo del Fondo sociale europeo Plus (FSE+) che, tra le novità più significative nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà, ha integrato il Fondo Europeo di Aiuti agli Indigenti (FEAD) che era stato istituito nel 2014[27] per fornire assistenza materiale di base e/o prodotti alimentari alle persone indigenti, unitamente ad altre misure correlate, o a sostenere in modo mirato l'inclusione sociale.

Sono 5 le finalità che il Programma intende raggiungere:

- finanziamento di servizi o attività innovativi che costituiscano la base per la definizione di nuovi livelli essenziali delle prestazioni,
- azioni rivolte a target specifici di popolazione o a contesti territoriali che presentano elementi di marginalità e/o di disagio quali, ad esempio, le grandi periferie urbane, nell'ottica di combattere le condizioni di marginalità estrema,
- attivazione di linee di intervento dedicate a fasce di popolazione non adeguatamente intercettate in sede di PNRR e di altri fondi nazionali,
- integrazione delle progettualità proposte dal PNRR, con particolare riferimento alla componente servizi, sia ai fini di integrare ed estendere il finanziamento dei servizi nel tempo, sia arricchendo l'offerta di servizi di base (PNRR),
- rafforzamento della capacità amministrativa, al fine di rafforzare la capacità del sistema, gestionale e manageriale, con riferimento soprattutto agli ATS, Ambiti Territoriali Sociali.

È organizzato in quattro priorità principali: 1. sostegno all'inclusione sociale e lotta alla povertà; 2. C*hild Guarantee*; 3. contrasto alla deprivazione materiale; 4. interventi infrastrutturali per l'inclusione socioeconomica.

Ognuna delle 4 priorità è a sua volta declinata in uno o più obiettivi specifici; nella priorità 1 troviamo ad esempio l'integrazione sociale di poveri e indigenti**,** che prevede, tra gli altri, *interventi di rafforzamento del sistema di accoglienza per le persone e i nuclei in condizioni di elevata marginalità sociale, di presa in carico e accompagnamento nell'ambito degli interventi di Housing ad ampio spettro e Centri servizi per le persone senza dimora*.

La priorità 3 è invece rivolta *a persone e famiglie in condizione di povertà assoluta e grave deprivazione materiale, con particolare riferimento a persone in gravi condizioni di disagio psichico e sociale e famiglie*

[26] *https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/european-social-fund-plus-esf-2021-2027.html*

[27] *Regolamento (UE) n. 223/2014*

con minori, prioritariamente quelle numerose, in cui siano presenti persone con disabilità o disagio abitativo. Nell'ambito di tale Priorità l'obiettivo specifico riguarda quindi *interventi di contrasto alla povertà alimentare, attraverso la distribuzione di aiuti alimentari; la riduzione delle condizioni di deprivazione materiale, anche attraverso la distribuzione di beni di prima necessità e di altri beni materiali.*

3.2.1 Avviso INtegra

Nell'ambito del Piano Nazionale Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027 a valere sul FSE+ la Regione Emilia-Romagna ha presentato sull' **Avviso "INtegra 2024"** FSE+ (Priorità 1 "Sostegno all'inclusione sociale e lotta alla povertà" e Priorità 3 "Contrasto alla deprivazione materiale") una proposta progettuale in qualità di beneficiario e soggetto proponente. Con Decreto n. 37 dell'11/3/2025 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha dichiarato ammissibile al finanziamento la proposta che ha un valore complessivo di **7.893.888,81 euro** e che si svilupperà dalla firma della Convenzione al giugno 2029.

Partner di progetto e beneficiari delle risorse per l'attuazione territoriale degli interventi sono i Comuni di Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena, Ferrara, Forlì, Rimini, Ravenna, Unione Terre d'Argine, Unione della Romagna Faentina, ASP Circondario Imolese, Unione Comuni Valle Savio.

Destinatari delle azioni le persone che vivono in condizione di grave marginalità sociale, di povertà estrema e senza dimora; persone con disagio abitativo correlato a una condizione di grave marginalità o esclusione sociale.

Obiettivi principali:

- rafforzamento delle migliori pratiche e sostegno a quanto già implementato dai territori;
- sostegno ad azioni integrate per la riduzione della grave marginalità attraverso il rafforzamento dei servizi rivolti alle persone senza dimora che assicurino al contempo un'assistenza materiale di base;
- sinergie tra gli interventi di bassa soglia e i progetti di presa in carico che permettano azioni personalizzate di sostegno e di accompagnamento all'autonomia;
- promozione del superamento di approcci meramente emergenziali in favore di azioni maggiormente strutturate e sistemiche, nel cui ambito prevedere anche interventi di riduzione del danno.

Aree di intervento principali: pronto intervento sociale, accoglienza notturna e diurna, segretariato sociale, presa in carico, housing first-housing led, assistenza materiale e misure di accompagnamento, sviluppo di comunità e reti territoriali.

La Regione in qualità di capofila garantirà ai partner attuatori un sostegno sia per la gestione procedurale (monitoraggio fisico, rendicontazioni) sia per lo sviluppo dei contenuti: al fine di garantire uno spazio strutturato per il confronto sulle specifiche caratteristiche locali del fenomeno e costruire una strategia condivisa di intervento sono infatti attivi un tavolo tecnico regionale di contrasto alla grave emarginazione adulta e un tavolo tecnico di coordinamento delle attività svolte dalle unità di strada nell'ambito dei servizi a bassa soglia. A tali luoghi di coordinamento partecipa anche il Comune di Bologna, sebbene titolare di uno specifico progetto a valere sul medesimo avviso, nell'ottica di favorire la condivisione e il supporto reciproco.

In questo ambito, in relazione alle risorse (umane) che saranno disponibili, si intende rilanciare il tema del monitoraggio del fenomeno a livello regionale anche alla luce delle carenze informative a livello nazionale espresse in premessa.

3.2.2 Azioni di incremento della capacità degli ATS di rispondere alle esigenze dei cittadini

Sempre con riferimento agli Avvisi emanati nell'ambito della Programmazione nazionale FSE + (Piano Nazionale Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027) con Decreto del Capo Dipartimento n. 268 del 7 agosto 2024, è stato approvato l'Avviso pubblico *"**Manifestazione di interesse** per le azioni di incremento della capacità degli ATS di rispondere alle esigenze dei cittadini, garantendo adeguati servizi*

sociali alla persona e alla famiglia, in un'ottica di integrazione con i vari livelli di governo e del rispetto del principio di sussidiarietà"[28].

Si tratta di un processo teso a colmare le difficoltà organizzative degli Ambiti distrettuali: attraverso un concorso nazionale[29], verranno assunti con contratti triennali a tempo determinato a decorrere da fine 2025, inizio 2026, per la sola Emilia-Romagna 222 unità di personale tra cui 24 amministrativi, 30 contabili, 87 educatori e 81 psicologi. Queste risorse umane verranno destinate a rafforzare il sistema integrato di interventi e servizi sociali sul territorio anche al fine di garantire la piena esigibilità dei LEPS.

3.2.3 Riepilogo complessivo delle risorse

Il quadro complessivo delle risorse nazionali e comunitarie (per il FNP è indicato l'anno di utilizzo) è necessariamente parziale in quanto non sono contemplati:

- le quote 2026 e 2027 relative al rafforzamento del Servizio sociale professionale che vengono quantificate di anno in anno;
- i "residui" della quota "Contributo SSP" che vengono riversati annualmente sula quota servizi;
- le eventuali risorse dell'Avviso Rebuilding, non ancora emanato dal Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, per la realizzazione delle azioni di sistema regionali a favore degli ambiti distrettuali.

	2025	**2026**	**2027**	**totale**
FNP quota servizi	22.114.704,64 €	21.471.190,16 €	18.910.800,00 €	62.496.694,80 €
FNP quota povertà estrema	1.740.000,00 €	1.740.000,00 €	1.740.000,00 €	5.220.000,00 €
Rafforzamento SSP	12.353.245,44 €	da definire	da definire	12.353.245,44 €
PNRR (fino al 30/6/2026)				36.439.999,98 €
FSE+ Integra (fino al 31/12/2029)				7.893.888,81 €
Totale	**36.207.950,08 €**	**23.211.190,16 €**	**20.650.800 €**	**124.403.829,03 €**

3.3 LEPS e priorità per l'utilizzo del Fondo Nazionale Povertà in attuazione del Piano nazionale 2024 - 2026

3.3.1. Il rafforzamento del Servizio Sociale Professionale e la gestione associata

Come indicato anche al par. 1.3.1 già a partire dal precedente Piano Nazionale è stata avviata una importante infrastrutturazione del Servizio Sociale attraverso una quota annua, ricavata dalla dotazione del Fondo nazionale povertà, dedicata all'assunzione di assistenti sociali al fine del raggiungimento del Livello essenziale quantificato in 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti. Un ulteriore obiettivo di servizio è stato poi fissato nel rapporto 1:4.000.

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 dell'Offerta dei Servizi Sociali) i dati relativi alle/gli AS assunte/i a tempo indeterminato in termini di equivalente a tempo pieno (*FTE, Full Time Equivalent, ndr*), 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 sulla quota del Fondo nazionale

[28] https://pninclusione21-27.lavoro.gov.it/avvisi/manifestazione-di-interesse-assunzioni-ambiti-territoriali-sociali

[29] *Approvato con Decreto Direttoriale n.159 del 20 giugno 2025*

povertà “congelata” 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.

L’accesso al contributo è consentito solo agli Ambiti che abbiano raggiunto almeno il rapporto 1:6500: al di sopra di tale soglia devono essere utilizzate le risorse del Fondo speciale per l’equità del livello dei servizi (FELS)[30].

Le assunzioni di assistenti sociali attraverso il contributo nazionale e il FELS possono essere effettuate in deroga ai vincoli di contenimento delle spese di personale che invece grava su tutte le altre figure.

Sul tema è intervenuta anche la legge 4 luglio 2024, n. 104 “Disposizioni in materia di politiche sociali e di enti del Terzo settore che con l’articolo 1 ha provveduto a modificare la sostanziale lacuna presente all’articolo 1, comma 801, della L. 178/2020 ed estendere la deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale per le assunzioni di assistenti sociali alle forme associative comunali.

Tali assunzioni devono avvenire necessariamente nell’ambito delle risorse di cui al comma 799 e al comma 792 della Legge di Bilancio 2021, nel rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio.

Parallelamente al LEPS fissato a livello nazionale, già abbondantemente raggiunto nella nostra regione come indicato al par. 1.3.1, si richiamano nuovamente gli indirizzi contenuti nelle Linee guida regionali del 2014 circa i modelli organizzativi.

A partire da quanto previsto dalla L.R. 12/2013 di riordino delle forme di gestione in ambito distrettuale, le Linee guida ponevano infatti l’obiettivo di giungere in maniera uniforme all’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, ovvero avere un unico servizio sociale territoriale per ciascun Ambito distrettuale, è uno degli obiettivi strategici del Piano Sociale e sanitario regionale 2017/2019, ancora non pienamente realizzato a livello regionale. Attualmente sono 18 i distretti in cui c’è un unico Servizio Sociale Territoriale per tutto l’ambito, in 4 la gestione è associata ma non riguarda tutte le aree tematiche (per esempio alcuni Enti locali hanno mantenuto la delega sui minori), nei restanti 16 distretti sono presenti più SST con diversi enti gestori. [31]

La gestione associata con una dimensione di ambito distrettuale rimane fondamentale per costruire un sistema di servizi sociali territoriali omogenei per dimensioni territoriali in grado di fare fronte efficacemente alle sfide sociali, economiche, demografiche, climatiche che, in particolare negli ultimi anni, hanno intensificato il loro impatto nel determinare forme più accentuate di disuguaglianza anche nella società emiliano-romagnola.

Anche il Piano nazionale degli interventi sociali 2024 – 2026 individua la gestione associata come priorità trasversale del piano: *l’adozione da parte dei Comuni di forme stabili e strutturate di gestione associata dei servizi sociali,* favorisce *il superamento della frammentazione, la razionalizzazione della spesa e il conseguimento di una maggiore efficienza dei servizi, al fine di semplificare le linee operative interne all’organizzazione degli ATS*.

[30] il Fondo speciale per l’equità del livello dei servizi (FELS), che ha sostituito il Fondo di Solidarietà Comunale, è stato istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, con l'articolo 1, comma 496, della L n.213/2023 (Legge di Bilancio 2024) e relativamente alla quota afferente al finanziamento dei servizi sociali comunali fa riferimento agli obiettivi di servizio e modalità di monitoraggio e rendicontazione delle risorse adottate con DPCM su proposta della Commissione tecnica per i fabbisogni standard - Ministero dell'Economia e delle Finanze.

[31] Per approfondimenti si veda la pubblicazione “In sistema di welfare in Emilia-Romagna” – https://assr.regione.emilia-romagna.it/pubblicazioni/rapporti-documenti/il-sistema-di-welfare-locale-in-emilia-romagna

3.3.2 I servizi per la definizione dei Patti di inclusione sociale

Il cuore dell'utilizzo della quota servizi è rappresentato certamente dalle prestazioni che i servizi sono chiamati ad attivare a favore dei componenti i nuclei beneficiari della misura nazionale di sostegno al reddito. La novità introdotta dal decreto lavoro è che tali azioni – sostenute tramite il Fondo Povertà - possono essere rivolte anche ai nuclei in simili condizioni di disagio economico che, come anticipato, corrispondono ad un ISEE pari a 10.140,00 euro.

Nello specifico i **servizi per la definizione dei Patti di inclusione sociale,** inclusa **la valutazione multidimensionale,** articolata in **analisi preliminare**, obbligatoria per tutti i nuclei, e nel **quadro di analisi approfondito**, da attivare solo qualora emergano bisogni complessi**,** e gli **interventi e servizi** (sostegni) in essi previsti per accompagnare i beneficiari all'autonomia, costituiscono il LEPS da garantire su tutti i territori, limitatamente ai beneficiari dell'Assegno di Inclusione.

Il primo snodo di questo processo è rappresentato del **Segretariato sociale** a cui è demandata una prima lettura del bisogno di tutti i cittadini che vi si rivolgono e che svolge funzioni di informazione, consulenza, orientamento. Con l'Assegno di Inclusione è prevista, in maniera facoltativa, la possibilità di effettuare anche forme di supporto per la presentazione della domanda che, come noto, deve avvenire tramite piattaforma SIISL dedicata. In Emilia-Romagna tali funzioni sono garantite dal sistema dei servizi sociali territoriali e nello specifico dalla rete degli **sportelli sociali**[32].

Gli sportelli sociali effettuano quindi l'analisi preliminare volta a identificare i bisogni e le istanze poste dai nuclei e/o cittadini e propedeutica alla definizione del Patto di inclusione sociale e degli interventi in essi contenuti, collaborando in questo con il Servizio Sociale, così come esplicitato nelle Linee guida per la definizione dei PaIS[33]

Il nuovo Piano nazionale attribuisce inoltre agli sportelli sociali un ruolo importante *nella costruzione della rete integrata dei servizi e degli interventi e nella definizione della Cartella sociale informatizzata quale strumento di condivisione delle informazioni da parte dei diversi operatori che hanno in carico il cittadino o il nucleo familiare.*

Si sottolinea che, quanto alla prima funzione, è prevista l'implementazione di un Catalogo informatizzato dell'offerta dei servizi del territorio alimentato dal SIOSS: si tratta di una delle priorità trasversali del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2024 – 2026 che ha lo scopo di supportare il lavoro del segretariato sociale nonché quello del Pronto intervento sociale nell'ottica della semplificazione della programmazione e gestione degli interventi.

La valutazione multidimensionale, nelle due componenti di analisi preliminare e eventuale quadro approfondito, e la definizione dei **Patti di inclusione sociale** devono riguardare tutti i nuclei beneficiari dell'Assegno di Inclusione, anche quelli in cui vi siano componenti tenuti agli obblighi di attivazione lavorativa che potranno essere indirizzati ai servizi per il lavoro. I Patti devono essere il risultato di un processo condiviso con i nuclei e, in relazione ai bisogni identificati, contengono gli specifici servizi da attivare per il sostegno ai componenti: si tratta dei servizi indicati dal D.lgs. 147/2017[34] ovvero:

- tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione;
- sostegno socioeducativo domiciliare o territoriale, incluso il supporto nella gestione delle spese e del bilancio familiare;
- assistenza domiciliare socioassistenziale e servizi di prossimità;
- sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare;
- servizio di mediazione culturale;

[32] https://wwwservizi.regione.emilia-romagna.it/sportelliinrete_consultazione/SchedaSintesi.aspx?set=7

[33] *Approvate con DM n. 72 del 2/05/2024* https://www.lavoro.gov.it/adi/sites/default/files/2024-05/DM-72-del-02052024-LG-PaIS.pdf

[34] *Articolo 7, comma 2*

- servizio di pronto intervento sociale.

In particolare, in presenza di bisogni complessi è prevista l'attivazione di sostegni alla genitorialità laddove siano presenti minori nei primi 1000 giorni di vita, possibilmente accompagnati da interventi di educativa domiciliare.

3.3.3 Reti regionali e locali e rafforzamento delle équipe multidisciplinari

Il lavoro di analisi e valutazione a cui sono chiamati gli operatori e le operatrici sociali e l'incremento della complessità dei vissuti e delle situazioni delle persone rendono sempre più cruciale l'attivazione di due strumenti:

- la costruzione e mantenimento di una rete territoriale che sia in grado di offrire una molteplicità di risorse e risposte, sia pubbliche che private;
- l'attivazione di veri propri patti di collaborazione e prassi operative integrate a partire dai servizi sociali, del lavoro e specialistici della sanità.

A livello territoriale, come ampiamente indicato nelle Linee guida nazionali dedicate, si prevedono "Reti di intervento" con funzioni gestionali e attuative, distinte dai livelli nazionale e regionale, e "Reti di indirizzo" con le consuete funzioni di programmazione, monitoraggio e valutazione.

Si tratta di reti di servizi per l'attuazione dell'Assegno di Inclusione [35] che hanno l'obiettivo di fare sì che l'adesione al percorso personalizzato di accompagnamento all'inclusione sociale e all'inserimento lavorativo, sia supportata da una capacità territoriale di dare risposte non standardizzate ma calibrate su bisogni e risorse del beneficiario, attraverso *modalità operative di collaborazione tra servizi, a partire dai Servizi sociali e dai Centri per l'Impiego e con il Terzo Settore. Inoltre, la presa in carico delle condizioni di maggiore fragilità richiede l'integrazione tra i Servizi sociali e i Servizi sanitari e sociosanitari.*

Come già anticipato nel par. 2.2.2 la Regione dal 2024 si è dotata di uno strumento di coordinamento e regia degli interventi regionali in materia di contrasto alla povertà sia attraverso la dimensione interna in cui raccordare le direzioni regionali competenti in materia sociale, lavoro e salute, sia nella dimensione "esterna" di dialogo, con il sistema dei servizi (Amministrazioni pubbliche, ANCI Emilia-Romagna, Centri per l'Impiego e servizi sanitari Ausl, Ufficio Interdistrettuale per l'esecuzione penale esterna), con il terzo settore e con gli altri interlocutori indispensabili alla corretta attuazione della misura nazionale di sostegno al reddito, ovvero Centri di Assistenza Fiscale, Patronati e INPS Emilia-Romagna.

Si tratta di uno strumento di governance che risponde alla necessità di attivare anche a livello regionale una "Rete di indirizzo" e che andrà sicuramente potenziato e valorizzato nel triennio anche nella sua funzione di conoscenza del fenomeno della povertà.

L'**équipe multidisciplinare** per la valutazione multidimensionale del nucleo che presenta bisogni complessi e per la presa in carico integrata è da tempo oggetto di dibattito e confronto. Abbastanza unanime è il riconoscimento della sua appropriatezza come strumento operativo maggiormente adeguato alle situazioni che i servizi incontrano mentre nella realtà quotidiana emergono limiti e criticità nella vera e completa messa in campo.

L'affiancamento dell'assistente sociale, figura cardine dei servizi sociali, da parte di altre figure professionali (sociale, sanità, lavoro, formazione, scuola, casa ecc,) in base al contesto e ai bisogni emersi da parte della persona o del nucleo beneficiario è una modalità operativa e organizzativa che tra l'altro non riguarda solo il contrasto alle povertà ma dovrebbe dispiegarsi trasversalmente al fine

[35] *Approvate con DM n. 93 dell'11/06/2024* https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normativa/dm-93-11062024.pdf e https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/linee-guida-reti-servizi-adi-strumenti-sociale-vol-4.pdf

di garantire la piena esigibilità dei livelli essenziali e garantire una maggiore efficacia al percorso di accompagnamento all'autonomia.

Si cita, a titolo di esempio, la complessità e multidimensionalità dei bisogni espressi dalle persone senza dimora o in condizione di marginalità estrema o quelli dei beneficiari valutati come "cluster 4" nell'ambito del Programma GOL.

Nel triennio sarà quindi indispensabile avviare azioni di sistema che accompagnino i terrori alla creazione di équipe multiprofessionali e alla definizione di modalità operative condivise, anche nell'ottica di precorrere le previsioni del Piano nazionale, che anticipa l'intenzione di arrivare a *una successiva definizione di un livello essenziale di prestazione sociale in funzione del rapporto numerico tra équipe multiprofessionale e popolazione residente nell'Ambito Territoriale Sociale.*

Un passo in questa direzione è certamente stato fatto a livello nazionale con la Manifestazione di interesse di cui al par. 3.2.2.

3.3.4 Il Pronto intervento sociale

Il Pronto intervento sociale, previsto dalla Legge 328/2000, è stato inserito dalla Legge di Bilancio 2022[36] tra i LEPS finanziabili tramite risorse nazionali e risorse comunitarie mentre la scheda tecnica 3.7.1 del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, ne ha tracciato i contenuti minimi in termini di obiettivi e target e ha sostanzialmente individuato due possibili modelli di realizzazione: un servizio dedicato h 24 per 365 gg all'anno o un servizio "integrativo" alla apertura dei servizi sociali quindi attivo in fascia notturna e festiva. Questo anche in considerazione del fatto che trattandosi di un LEPS deve essere garantito in ogni Ambito distrettuale.

Può inoltre 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 multiutenza, non riservato ai soli beneficiari dell'assegno di inclusione ma finalizzato a fornire risposte tempestive a bisogni emergenziali e non differibili; in particolare la scheda tecnica 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 devono inoltre garantire anche la capacità di attivare risposte specifiche per la marginalità estrema.

L'ampiezza del target a cui il Pronto intervento sociale si deve rivolgere ne fa una priorità trasversale tra Piano nazionale degli interventi e servizi sociali e Piano nazionale povertà e, all'interno di questo, deve essere finanziato garantendo una quota minima a valere su entrambe le destinazioni del Fondo nazionale povertà, ed in specifico: 12,5% della quota dedicata agli interventi a favore delle persone in povertà estrema (pari pertanto a 217.500,00 euro di cui 69.800,00 del Comune di Bologna e 147.700.00 euro da parte dei soggetti beneficiari individuati dalla Regione) e una quota nazionale di 20 milioni a valere sulla quota servizi. Tale previsione si traduce in un percentuale calcolata di anno in anno in quanto modificandosi annualmente l'importo complessivo della quota servizi, si modifica anche tale percentuale minima di risorse da utilizzare per garantire il servizio in questione. Per quanto riguarda la quota servizi 2024 la quota minima da destinare da parte di ogni Ambito distrettuale è pari al 4,03%.

A queste risorse si aggiungono quelle del Programma Nazionale Inclusione e lotta alla povertà 2021 – 2027 con particolare riferimento all'Avviso INtegra.

[36] *Legge art. 1, comma 170, L. n. 234/2021*

3.3.4.1 Criticità e prospettive di lavoro

L'introduzione del Pronto intervento sociale tra i LEPS, l'individuazione di risorse vincolate e la complementarità con fondi comunitari (si pensi anche a ReactEU per il precedente ciclo di programmazione) ha avviato un importante processo di strutturazione di questo servizio su tutti i territori. Come questo però sia stato fatto, in assenza di un'attività di accompagnamento e monitoraggio, rappresenta oggi una incognita che traccia contemporaneamente un obiettivo di lavoro per il triennio.

Parallelamente alla riflessione condotta a livello nazionale attraverso lo specifico Gruppo di lavoro istituito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, è necessario avviare uno spazio di confronto con gli Ambiti distrettuali sulle modalità organizzative con cui si sta strutturando la risposta sui territori, anche in considerazione della eterogeneità geografica, demografica e socioeconomica che caratterizza la nostra regione.

L'attenzione sui modelli dovrebbe poi essere accompagnata, nell'arco del triennio, da un approfondimento su alcuni concetti cardine del Pronto intervento sociale quali, a titolo di esempio, una più puntuale definizione di cosa si intenda per emergenza, se e come questa si modifichi in relazione ai target, quali raccordi e collaborazioni sono indispensabili per strutturare il servizio, su quali potenziamenti è necessario indirizzare le risorse (formazione personale, strutture di accoglienza ecc).

3.3.4.2 Ruolo delle Unità mobili di strada

Infine, se si considera il Pronto intervento sociale anche come un servizio in grado di presidiare il territorio, si ritiene potenzialmente utile approfondire il raccordo con le unità di strada che lo stesso Piano nazionale individua come strumenti operativi.

In questi anni, a livello regionale, l'intervento delle unità di strada della grave emarginazione adulta e senza dimora si è rivelato 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. Le attività di "presa in carico" leggera delle unità di strada sono così diventate parte dei servizi in quanto svolgono anche un'azione specializzata di accompagnamento e supporto ai servizi di presa in carico.

Attualmente nella nostra regione sono attive équipe specializzate sui seguenti target: tossicodipendenze, prostituzione, senza dimora e adolescenze. In particolare, le prime tre hanno sperimentato in passato forme di scambio e confronto di operatività che vanno certamente riattivate anche nella prospettiva di rafforzare le forme di coordinamento con i servizi sociali territoriali e di una possibile evoluzione dell'operatività verso unità di prossimità.

3.3.5 L'accompagnamento all'iscrizione anagrafica dei senza dimora

I servizi per la residenza fittizia per le persone senza dimora rientrano tra i LEPS finanziati sulla legge di bilancio 2022 andando a porre un tassello estremamente significativo, anche se non ancora risolutivo, alla necessità di garantire il diritto fondamentale, riconosciuto dalla Costituzione, di accesso alle prestazioni sociali da parte di tutti i cittadini.

La normativa nazionale con la legge n. 1228 del 24 dicembre 1954, nota come legge anagrafica, prevede che *in ogni Comune deve essere tenuta l'anagrafe della popolazione residente* (…) in cui *sono registrate le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze, che hanno fissato nel Comune la residenza, nonché le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che*

hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio[37]*.* Stabilisce inoltre che la persona che non ha fissa dimora *si considera residente nel Comune ove ha il domicilio, e in mancanza di questo nel Comune di nascita*[38]*.*

Il domicilio, ai sensi dell'articolo 43 del Codice civile, è il *luogo in cui una persona ha la sede principale dei suoi affari e interessi* distinguendosi così dalla residenza che è il luogo in cui una persona risiede abitualmente. La Cassazione successivamente ha precisato che per "affari e interessi" si intendono le relazioni di qualsiasi natura, personali, sociali, familiari, economiche, morali[39]. I Comuni ai sensi del Regolamento DPR 233/1989, sono chiamati ad istituire una sezione speciale "non territoriale" nella quale censire come residenti tutti i "senza fissa dimora" e i "senza tetto" che hanno eletto domicilio presso il Comune al fine dell'iscrizione anagrafica: si tratta della via fittizia, territorialmente non esistente, ma identificata con un nome convenzionale. Si ricorda che *l'individuazione di un indirizzo specifico non è indispensabile per l'elezione di domicilio in sé (ricordiamo che il Codice Civile fa riferimento al "territorio comunale" e non ad un singolo alloggio e/o indirizzo) ma per la reperibilità del richiedente (ricevimento della posta, di atti giudiziari, ecc.)*[40]*.*

Eleggendo il proprio domicilio nel Comune in cui ha il centro dei suoi affari e interessi, la persona senza dimora può così ottenere l'iscrizione anagrafica che è un diritto soggettivo e che rappresenta l'elemento imprescindibile per accedere al godimento di tutti i diritti, ai servizi e alle prestazioni.

Il livello essenziale previsto dal Piano nazionale e descritto nella scheda tecnica 3.7.2 del precedente piano triennale consiste nell'attivazione di un **servizio di supporto ed accompagnamento all'iscrizione anagrafica** per le persone senza dimora e un servizio di fermo posta che garantisca il ricevimento delle comunicazioni istituzionali.

Il LEPS dell'accompagnamento all'iscrizione anagrafica deve necessariamente basarsi su una rete tra soggetti pubblici e privati in grado anche di intercettare le persone prive di iscrizione anagrafica che, proprio per la loro condizione, risultano spesso non conosciute dai servizi.

Come specificato nella scheda tecnica, a garanzia di un più efficace raggiungimento del livello essenziale, sono indicati quali obiettivi di servizio l'individuazione di referenti dell'Ufficio anagrafe, la definizione di indicazioni operative che facilitino e supportino il processo di iscrizione, una attività di comunicazione e informazione chiara a favore dei potenziali interessati.

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.

Le attività che rientrano nell'erogazione del LEPS dell'accompagnamento e supporto all'iscrizione anagrafica sono finanziate annualmente dalla quota del Fondo nazionale povertà dedicata a servizi e interventi a favore delle persone in condizione di povertà estrema e senza dimora attraverso una quota minima pari al 12,5% del totale delle risorse assegnate, pari pertanto a 217.500,00 euro di cui 69.800,00 del Comune di Bologna e 147.700,00 euro da parte dei soggetti beneficiari individuati dalla Regione.

3.3.6 Gli interventi e i servizi a favore della povertà estrema: centri servizi e "housing first"

Come specificato anche nel nuovo Piano nazionale i **centri servizi** possono essere il luogo in cui incardinare l'erogazione del LEPS dell'accompagnamento all'iscrizione anagrafica. La scheda tecnica 3.7.2 allegata al Piano nazionale 2024-2026 (a cui si rimanda), li descrive come luoghi per la presa in carico integrata al fine di creare i presupposti per l'accesso dei destinatari alla rete dei servizi. Per questo

[37] *Art. 1, comma 1*
[38] *Art. 2, comma 3*
[39] *Pronuncia Corte di cassazione Civile n. 775 del 20/7/1999*
[40] *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*

motivo viene anche auspicata la costruzione di una rete locale di servizi, a regia pubblica, in grado di integrare le diverse competenze.

Il centro servizi deve essere un luogo che da un lato consente un accesso a bassa soglia, dall'altro attiva una prima valutazione e l'orientamento non solo alla rete dei servizi specialistici sia sociali che sanitari, ma anche alle prestazioni cui la persona potrebbe accedere come ad esempio l'Assegno di Inclusione, il medico di medicina generale o, appunto, all'iscrizione anagrafica che, come detto sopra, è il primo passo essenziale per accedere a tutti i diritti.

L'ampia varietà di casistiche, bisogni e servizi da attivare rende necessario adottare approcci di lavoro flessibili, il ricorso a équipe multiprofessionali, attivazione delle risorse del territorio, la capacità di configurarsi anche come un presidio di comunità, coniugare l'erogazione di servizi e prestazioni con l'azione di regia e raccordo con la rete e le risorse che il territorio è in grado di attivare.

Vale la pena sottolineare che il target a cui i centri di servizio si devono rivolgere non è circoscritto alle persone senza dimora in senso stretto ma anche alle *"persone in condizione di povertà o a rischio di diventarlo";* non a caso nella nostra regione alcuni centri si stanno sviluppando in connessione e prossimità degli empori solidali.

Non essendo un LEPS per la realizzazione dei centri di servizio non sono previste quote vincolate a valere sul Fondo nazionale povertà anche se, per il loro avvio, sono stati oggetto di finanziamenti importanti, sia di tipo strutturale che operativo, grazie ai fondi del PNRR di cui hanno usufruito 22 dei 38 Distretti della regione per un valore di poco superiore ai 20 milioni di euro.

Il Piano nazionale individua la necessità di almeno un centro servizi in tutti gli ambiti in cui vi sia un Comune con popolazione superiore ai 75.000 abitanti mentre nei restanti deve essere garantita la presenza di uno sportello multifunzione in grado di orientare ai servizi, supportare dal punto di vista dei percorsi burocratici, esercitare la funzione connessa al LEPS sopra descritto volto all'iscrizione anagrafica.

Altro importante investimento attraverso le risorse del PNRR è quello che ha riguardato il potenziamento dei progetti per l'accoglienza basati sul modello dell'**housing first**, storicamente rivolto a persone senza dimora di lungo periodo, con situazioni multiproblematiche connesse alla salute, dipendenze, psichiatria.

Nel caso del PNRR si è trattato di potenziare l'accoglienza alloggiativa a carattere temporaneo affiancata da progetti di presa in carico e rivolta non solo a singoli ma anche a nuclei o gruppi in condizione di povertà estrema. Sono beneficiari delle risorse del PNRR dedicate a questo sub investimento 24 Distretti per un valore di 16.119.999,98 euro.

Le schede intervento 3.7.3 e 3.7.4 del Piano nazionale 2024-2026, rispettivamente dedicate all'housing first/housing led e all'housing temporaneo forniscono un riepilogo sintetico delle caratteristiche principali di queste due differenti forme di accoglienza.

In particolare, l'housing first e housing led rappresentano una modalità di intervento già sperimentata da oltre una decina d'anni in Emilia-Romagna.

I Comuni, soprattutto quelli di più grandi dimensioni, hanno potuto verificare la validità di un modello quale l'**housing first** che mette al primo posto il diritto alla casa per le persone senza dimora (abbandonando così il classico approccio a gradini) accompagnato da una presa in carico strutturata e multidisciplinare al fine di arrivare alla riconquista dell'autonomia o quantomeno delle capacità "sopite" dalla vita di strada. Nella nostra regione il modello è stato e continuerà ad essere adattato alle caratteristiche di un territorio dove la tensione abitativa è elevatissima come nelle grandi città, e dove sono numerose le zone a vocazione turistica.

L'**housing led**, rivolto a persone le cui situazioni non si sono ancora cronicizzate e con capacità e forme di autonomia maggiormente intatte, consente un intervento di più bassa intensità e durata e potrà risultare anche per questo 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.

Se il target dell'housing first e housing led sono le persone in condizione di grave marginalità identificate dalle prime 4 categorie Ethos[41], per l'**housing temporaneo**, introdotto dal Piano operativo della Missione 5 del PNRR, si è registrata una ulteriore "apertura" circa i potenziali destinatari.

La scheda tecnica 3.7.4 del Piano nazionale individua, infatti, una vasta gamma di situazioni di fragilità: persone e nuclei in condizione di vulnerabilità sociale con grave disagio abitativo, con reddito instabile, precarietà lavorativa protratta, difficoltà a raggiungere l'autonomia economica e abitativa, fragilità nelle relazioni, difficoltà di integrazione, bisogni di cura pur sottolineando che i progetti, di durata temporanea, non devono configurarsi come risposte all'emergenza abitativa.

Sia i centri servizi che l'housing first, come descritto dettagliatamente anche nel par 2.3.1, hanno ricevuto importanti finanziamenti, sia per investimenti strutturali che per l'erogazione dei servizi grazie al PNRR, i cui fondi garantiscono una copertura delle attività in spesa corrente fino a giugno 2026.

Con l'attuale assetto i centri servizi possono essere finanziati con le risorse non vincolate della quota povertà estrema mentre all'housing first, pur non essendo un LEPS, deve essere dedicata annualmente una quota minima del 25% delle risorse complessivamente assegnate del Fondo nazionale povertà dedicata a servizi e interventi a favore delle persone in condizione di povertà estrema e senza dimora. Ciò si traduce in 435.000,00 euro di cui 139.600,00 del Comune di Bologna e 295.400.00 euro da parte dei soggetti beneficiari individuati dalla Regione. A queste risorse si sommano quelle derivanti dal progetto regionale INtegra (par. 3.2.1),

Occorre sottolineare che, allo stato attuale, sono beneficiari di tali risorse i Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti mentre i territori coinvolti nel PNRR, che quindi hanno avviato centri di servizio e appartamenti per l'housing first e l'housing temporaneo, sono molti di più.

Per tale motivo è opportuno avviare un percorso di confronto con i soggetti pubblici e privati coinvolti, al fine di valutare come garantire una continuità di queste esperienze.

Politiche regionali per il contrasto alla povertà

3.4.1. Povertà fenomeno complesso: studio sui profili di povertà e misure di sostegno ai redditi bassi.

Il fenomeno della povertà va affrontato nella sua multidimensionalità: comprendere non solo l'entità numerica del disagio economico, ma anche la natura e l'evoluzione delle sue cause profonde è oggi essenziale per la definizione di politiche pubbliche regionali efficaci e mirate. In particolare, è necessario affinare la capacità delle istituzioni di intercettare tempestivamente le "nuove povertà", ovvero quelle forme di vulnerabilità generate da trasformazioni recenti e complesse del contesto sociale, economico e culturale. A queste si aggiungono situazioni di improvvisa fragilità causate da eventi imprevisti, come gravi malattie, incidenti, lutti familiari, calamità naturali o perdite economiche repentine, che possono colpire chiunque, anche in assenza di condizioni pregresse di disagio.

Le cause tradizionali della povertà – come la disoccupazione, la bassa scolarizzazione o la marginalità abitativa – sono generalmente riconosciute e, pur non essendo risolte in modo esaustivo, sono già oggetto di interventi volti a limitarne gli effetti.

A queste urgenze oggi si affiancano fragilità meno "visibili/riconoscibili", ma altrettanto pervasive, che derivano da mutamenti profondi nell'assetto relazionale e familiare della società contemporanea.

In questo senso, a titolo di esempio, uno dei fattori più rilevanti è la progressiva disgregazione del nucleo familiare, storicamente fondato su legami solidaristici interni e capace di fungere da ammortizzatore sociale naturale nelle situazioni di crisi. L'aumento dei nuclei monogenitoriali ha determinato una crescita significativa di famiglie composte da un solo adulto – spesso con figli a carico – che si trova a sostenere da solo il peso delle spese quotidiane e a fronteggiare, senza alcun supporto strutturale o relazionale, eventi imprevisti o condizioni di precarietà.

[41] Senza tetto, senza casa, sistemazione insicura e sistemazione inadeguata

In passato, la coesione familiare permetteva di affrontare le difficoltà economiche attraverso la condivisione delle risorse e una gestione collettiva delle responsabilità, anche all'interno di famiglie allargate o multigenerazionali. Oggi, l'individualizzazione delle condizioni di vita e di reddito ha reso molte persone più esposte a fragilità improvvise, accelerando il rischio di esclusione economica e sociale. I nuclei monoreddito sono in costante aumento, così come le situazioni di solitudine economica, che non interessano più solo le fasce anziane, ma coinvolgono sempre più frequentemente adulti in età lavorativa, spesso privi di reti informali di sostegno.

A tutto ciò si aggiunge l'impatto dell'inflazione e del costante aumento del costo della vita, che hanno eroso significativamente il potere d'acquisto delle famiglie. Rispetto al passato, quando i bilanci familiari erano sostenuti da più componenti attivi o da modelli di economia domestica cooperativa, oggi anche chi lavora spesso fatica a coprire spese essenziali come l'affitto, le utenze o l'accesso a cure sanitarie di base. Il risultato è una crescita costante delle forme di povertà relativa, dell'insicurezza abitativa e dell'indebitamento, spesso anticamera di fenomeni più gravi come l'usura, il gioco d'azzardo patologico o l'emarginazione sociale.

In questo scenario, il ruolo delle istituzioni pubbliche – e in particolare delle Regioni – è centrale nel costruire risposte concrete e adattive, capaci di intercettare queste trasformazioni e di integrare interventi di natura economica, sociale e relazionale.

Adottare un approccio dinamico alla rilevazione delle nuove povertà è fondamentale per realizzare politiche inclusive e flessibili, in grado di intercettare bisogni che cambiano anche nel breve periodo e agire tempestivamente.

La crescente complessità delle sue cause, dei fattori che la alimentano e dei soggetti coinvolti richiede un'evoluzione costante da parte dei servizi sociali, nonché una diversificazione e una sistematizzazione delle risposte da offrire, che devono necessariamente essere complesse, multidimensionali e integrate. Tuttavia, garantire tale capacità adattiva non è sempre agevole, soprattutto in un contesto in cui i servizi devono operare all'interno di strutture già fortemente sotto pressione, sia per carenze organizzative che per limiti di risorse.

Per questo motivo è fondamentale rafforzare e sostenere i servizi e i professionisti che vi operano, affinché siano messi nelle condizioni di intercettare e interpretare con efficacia i bisogni emergenti, valorizzare le risorse disponibili e costruire percorsi di intervento articolati, multiprofessionali, integrati e centrati sulla persona. Tali interventi devono essere co-progettati insieme a chi vive in condizioni di povertà ed esclusione sociale, tenendo conto dei contesti di vita, delle reti di prossimità e delle comunità di appartenenza.

In linea con gli obiettivi di mandato e con le priorità politiche definite in materia di contrasto alla povertà, sarà avviato uno **studio sui profili di fragilità e povertà in Emilia-Romagna**, in collaborazione con il Centro di Analisi delle politiche pubbliche, Dipartimento di Economia "Marco Biagi", dell'Università di Modena e Reggio Emilia. Nello specifico il progetto di ricerca partirà con l'individuazione dei fattori che caratterizzano la povertà in Emilia-Romagna, con particolare attenzione a quelli che possono aggravare la condizione di povertà o favorire l'ingresso in essa. Al termine di questa parte, sarà consegnato un report sintetico che descrive la metodologia adottata e i risultati ottenuti nello studio della povertà. Inoltre, verranno valutate le nuove basi dati da integrare in Amartya per la costruzione della popolazione sintetica.

Successivamente, le basi dati individuate verranno integrate nella popolazione sintetica costruita in una precedente convenzione. Saranno valutate e inserite nuove politiche o logiche di simulazione all'interno del modello di micro-simulazione Amartya. Al completamento di questa parte, saranno consegnati il dataset della popolazione sintetica, i programmi sviluppati e un report descrittivo della metodologia utilizzata.

Infine, si svilupperà un meccanismo di collegamento per integrare in un unico framework il modello famiglie e il modello imprese, nell'ambito del progetto Amartya.

Le fonti di dati su cui costruire gli indicatori sono costituite dall'indagine EU-SILC **– European Statistics on Income and Living Conditions**, nella versione che contiene un numero di variabili più ampio di quella *"standard"* europea, dall'indagine Banca d'Italia sui bilanci delle

famiglie italiane e dall'Indagine sulle spese delle famiglie. Entrambe le indagini sono di tipo campionario e rappresentative al più a livello regionale. Non è possibile quindi in base ad esse fornire stime della povertà relative a province o comuni. Esse però contengono un grande numero di variabili, soprattutto relative alle caratteristiche sociodemografiche e lavorative delle famiglie intervistate e dei loro membri.

Alcune dimensioni della povertà che possono essere indagate su queste banche dati al fine di individuare i fattori che maggiormente contribuiscono a determinare condizioni di disagio economico di famiglie e individui possono essere:

- Condizioni lavorative dei componenti (numero lavoratori, *working poor*, reddito da lavoro, etc.)
- Condizioni abitative della famiglia (incidenza dell'affitto sul reddito, del mutuo o in generale delle spese legate all'abitazione)
- Incidenza di varie tipologie di spesa sul reddito familiari quali ad es. spese per istruzione, spese per trasporti, spese per la salute, per l'energia.
- Tipologia familiare (famiglie numerose, di stranieri, di anziani soli, ...)
- Dimensione del comune di residenza

Un'analisi esaustiva richiede di guardare oltre la povertà economica. Alcune dimensioni che meritano particolare attenzione nell'ottica dell'approccio delle capacità sono:

- Condizioni abitative: sovraffollamento, affitti elevati.
- Istruzione e competenze: livelli di istruzione della popolazione, presenza di giovani NEET.
- Lavoro: disoccupazione, famiglie con bassa occupazione
- Salute e servizi: stato di salute auto-percepito, rinuncia a cure per motivi economici o logistici, accessibilità ai servizi sanitari.
- Reti sociali: isolamento degli anziani, fragilità dei nuclei monogenitoriali.

Sulla base dei risultati ottenuti e sulle implementazioni di "Amartya" che ne deriveranno, si procederà a porre in essere le microsimulazioni necessarie al fine di valutare la fattibilità delle politiche di contrasto alla povertà nonché la sostenibilità della **misura regionale di sostegno ai redditi più bassi**, con particolare attenzione ai nuclei familiari che, pur avendo già evidenziato condizioni di indigenza sono rimasti esclusi dai nuovi strumenti nazionali (Assegno di Inclusione e Supporto per la Formazione e il Lavoro).

L'intento sarà quello di costruire una misura che sia il più possibile orientata all'universalismo, capace di integrare le politiche attive per il lavoro e i servizi di inclusione sociale, in un'ottica di equità, sostenibilità e reale efficacia nell'accompagnare le persone verso l'autonomia economica e sociale.

3.4.2 - Verso una Governance digitale per cittadini ed Enti territoriali

Accanto alle misure tradizionali di contrasto alla povertà, oggi la digitalizzazione dei servizi sociali rappresenta una priorità strategica per l'Ente Regionale. Non si tratta soltanto di introdurre strumenti tecnologici per la facilitazione dei processi e delle procedure amministrative, ma di attuare un cambiamento culturale e organizzativo profondo, che metta al centro la semplificazione sia dal lato dell'interfaccia del cittadino verso i servizi messi a sua disposizione dagli Enti preposti, sia dal lato degli operatori sociali e sanitari che devono mettere a terra e realizzare quella che è la capacità del sistema pubblico di rispondere in modo più tempestivo, coerente e personalizzato ai bisogni emergenti.

Digitalizzare l'accesso ai servizi significa abbattere le barriere burocratiche e quindi ridurre di fatto le disuguaglianze informative, rendere più trasparente l'offerta territoriale e soprattutto tracciabile il percorso

di presa in carico e della gestione che ne seguirà col coinvolgimento di altri Enti e terzo settore. Il vero valore aggiunto di una *governance* ripensata sotto il modello digitale risiede nella possibilità di raccogliere e utilizzare in modo strutturato e continuo dati aggiornati provenienti direttamente dai territori e dai servizi di prossimità.

Avere a disposizione dati affidabili e dinamici sulle condizioni sociali delle persone prese in carico, sulle caratteristiche della domanda di aiuto, sui percorsi attivati e sui risultati ottenuti, è oggi una condizione indispensabile per pianificare politiche pubbliche realmente efficaci. Senza dati aggiornati, le azioni rischiano di essere generiche, frammentarie o scollegate dalle effettive priorità delle comunità locali. Solo attraverso un monitoraggio costante e capillare è possibile intercettare in tempo utile nuovi fenomeni di povertà, correggere tempestivamente le misure inefficaci e indirizzare le risorse verso le situazioni di maggiore criticità. Le innovazioni digitali dovranno svilupparsi in sinergia con gli strumenti nazionali emergenti, contribuendo a costruire un sistema integrato e reattivo nella rilevazione dei bisogni e nell'attivazione dei servizi.

Per questo motivo, la Regione Emilia-Romagna, in collaborazione con i diversi attori territoriali coinvolti nella risposta alle situazioni di vulnerabilità, intende avviare un percorso graduale volto a rafforzare la capacità di analisi dei bisogni e a promuovere l'uso del digitale come strumento di facilitazione. L'obiettivo è duplice: da un lato, migliorare l'organizzazione e l'efficacia dei servizi sociali a livello territoriale; dall'altro, valorizzare i dati raccolti a livello regionale per consentire analisi più puntuali e una programmazione delle risorse più precisa e mirata. Questo processo sarà orientato alla costruzione di una governance dei dati integrata e interoperabile, capace di connettere in rete informazioni provenienti da diversi ambiti – sociale, sanitario, educativo, abitativo – e di renderle accessibili, in modo sicuro e condiviso, tra i diversi livelli istituzionali. Una programmazione efficace delle politiche di contrasto alla povertà richiede infatti un sistema informativo integrato, in grado di restituire una visione aggiornata e in tempo reale dei bisogni emergenti e delle risposte attivate. Tale base informativa costituirà anche il fondamento per alimentare l'algoritmo "Amartya", che sarà impiegato per supportare micro-simulazioni utili alla definizione e alla valutazione delle politiche di contrasto alla povertà.

Altrettanto fondamentale, nell'ambito della digitalizzazione delle procedure, della raccolta e dell'elaborazione dei dati e del supporto all'accesso ai servizi da parte dei cittadini, è il pieno allineamento con le strategie nazionali, in particolare con quelle previste dal **Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali** approvato con Decreto Ministeriale del 2 aprile 2025 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Il Piano riconosce l'importanza di un sistema informativo coordinato tra i diversi livelli di governo, integrato rispetto alle politiche di settore e fondato sui principi di **sostenibilità per gli operatori**, **semplicità** e **interoperabilità**. Tali caratteristiche sono considerate condizioni indispensabili per il monitoraggio del rafforzamento dei servizi all'interno dell'infrastruttura degli ATS e per una programmazione efficace del sistema integrato degli interventi sociali. Tra le priorità trasversali del Piano nazionale vi è lo sviluppo della **Cartella Sociale Informatizzata**, con l'obiettivo di favorire l'interoperabilità tra sistemi e favorendo la piena alimentare del SIUSS – "Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali". In questa direzione si inserisce anche il progetto **"Welfare as a Service"**, in collegamento con INPS, per ottimizzare la programmazione e gli interventi in ambito welfare tra le amministrazioni locali e centrali attraverso la realizzazione di una cartella sociale informatizzata e di una piattaforma informatica che possa consentire la condivisione e l'interoperabilità delle banche dati, sia a livello nazionale che locale. L'obbiettivo è realizzare applicazioni utili per l'attuazione delle misure di welfare decise sull'intero territorio nazionale e un sistema (cruscotto) di analisi descrittive e predittive interistituzionali, finalizzato a supportare i processi decisionali e determinare in modo esaustivo e complementare tra i diversi livelli di erogazione, l'effettiva efficacia delle azioni generete

In questa ottica l'azione regionale si pone in sinergia con il lavoro del Piano nazionale sulla digitalizzazione e sulla governance dei dati ed in particolar su quelli riferiti al fenomeno della povertà e alle misure di contrasto da attuare sul territorio. L'orizzonte del presente Piano regionale è quello di mettere quanto più possibile in relazione i diversi interventi rivolti alle persone in difficoltà – dal sostegno

abitativo a quello lavorativo, dall'accesso ai servizi assistenziali e sanitari fino alle misure di inclusione sociale – così da restituire, nel tempo, un quadro più unitario possibile dell'impegno collettivo ed impiego di risorse per valutarne l'effetto delle azioni attivate.

3.4.3. Supporto ai territori: programmazione e gestione delle risorse per il contrasto alla povertà e rafforzamento dell'integrazione sociale, sanitaria e del lavoro

Negli ultimi anni a livello nazionale, in particolare con la programmazione 2021-2023, è stato dato un forte impulso ai LEPS e agli obiettivi di servizio nell'ambito del contrasto alla povertà da realizzarsi attraverso l'utilizzo integrato dei fondi.

Questo, se da un lato ha offerto una maggiore possibilità finanziaria, dall'altro ha comportato un innegabile aggravio sia per chi fa programmazione, sia sulle strutture amministrative che sono chiamate a gestire queste risorse, ad attivare le procedure necessarie, a rendicontare sia dal punto di vista della spesa che dei risultati ottenuti.

La sommatoria dei vincoli di bilancio, che non consentono grossi margini in termini di ampliamento degli organici, in particolare per le strutture amministrative, e delle regole stringenti di gestione che questi fondi comportano, rappresentano una strozzatura del sistema.

L'infrastrutturazione del servizio sociale professionale in corso è un importante passo avanti nel riconoscimento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali ma il sistema nel suo complesso, per reggere, ha bisogno dell'apporto qualificato anche delle altre figure professionali (per le quali si registra anche un forte turn-over con la conseguente necessità di sviluppare strumenti di accompagnamento, formazione e aggiornamento).

Anche per questo motivo nel triennio proseguirà, da parte dell'Area regionale competente in materia, l'**attività di supporto agli Ambiti** così sintetizzabile:

1) partecipazione in qualità di proponente agli Avvisi dell'Autorità di Gestione FSE per **azioni di capacity building**.

Al precedente Avviso la Regione ha partecipato attraverso il "Progetto Rebuilding", realizzato in collaborazione con ANCI regionale e caratterizzato da un percorso formativo e di aggiornamento articolato in 21 incontri, cui hanno partecipato 219 tra figure tecniche e amministrative dei 38 ambiti distrettuali.

È prevista a breve l'uscita di un nuovo Avviso cui si intende partecipare.

2) **Collaborazione con Banca Mondiale** incaricata per attività di assistenza tecnica alle Regioni e, in collaborazione con queste, agli Ambiti territoriali dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali; a titolo di esempio sono stati organizzati incontri online sulla presentazione delle linee guida per la gestione del FNP e sul monitoraggio delle programmazioni distrettuali.

3) Attività di **risposta a quesiti**, raccordo con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, **aggiornamento normativo** su fondi nazionali e UE in materia di contrasto alle povertà, attuazione dell'Assegno di Inclusione (circolari e note INPS, MLPS). Sono stati creati e vengono costantemente alimentati due canali Teams con funzioni di **archivio documentale** sulla povertà e sulla povertà estrema. I referenti territoriali vengono abilitati all'accesso su richiesta (oltre 60 profilati per il canale sulla povertà, 40 sulla povertà estrema).

4) Raccordo con il **presidio territoriale SuAR** (Supporto alla Rendicontazione) e il **presidio della taskforce** PON per gli Ambiti distrettuali dell'Emilia-Romagna, attivati dall'Autorità di Gestione del PN Inclusione e Lotta alla Povertà 2021-2027 presso la sede regionale.

5) Raccordo con l'assistenza tecnica (fioPDS) e gestionale (Invitalia) per l'attuazione degli investimenti PNRR 1.3.1 e 1.3.2.

6) Partecipazione al nuovo Avviso Rebuilding (previsto per fine 2025) per la realizzazione di attività di accompagnamento e supporto agli ambiti distrettuali.

3.4.4 Sostegno regionale alle azioni di recupero alimentare

Come già descritto nel paragrafo 2.1.2 la Regione Emilia-Romagna sostiene le iniziative territoriali realizzate dagli Enti del Terzo Settore, nell'ambito del recupero e redistribuzione di beni alimentari a fini di solidarietà sociale.

Con Delibera di Giunta regionale n. 1172 del 14 luglio 2025 è stato approvato un nuovo bando, del valore di 1.000.000,00 di euro, per il finanziamento di progetti di durata compresa tra i 18 e i 24 mesi, da realizzarsi nel biennio 2026-2027, con particolare riferimento interventi di rilievo regionale o territoriale quali, a titolo di esempio, recupero, stoccaggio e redistribuzione di beni, produzione e distribuzione di pasti pronti agli indigenti, empori solidali, razionalizzazione della logistica e del trasporto dei beni, incremento quali/quantitativo dei beni da distribuire, formazione dei volontari, attività di accompagnamento per i destinatari, iniziative rivolte alla cittadinanza o più in specifico ai giovani per la lotta allo spreco. L'impegno regionale, nell'ambito dell'applicazione del presente Piano, sarà quello di incrementare gli attuali stanziamenti previsti, nei limiti delle disponibilità di bilancio, tenendo in considerazione l'indirizzo politico pervenuto dell'Assemblea legislativa approvata il 7 luglio 2025 in Commissione IV (BURER n. 203 del 30/07/2025).

Come nelle precedenti edizioni il bando è rivolto a Organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, enti del terzo settore iscritti al Registro Unico Nazionale (RUNTS) e ONLUS iscritte all'anagrafe dell'Agenzia delle entrate emiliano-romagnole che prevedano nel proprio statuto almeno una finalità tra produzione e distribuzione di pasti pronti (mense), recupero e redistribuzione gratuita di beni alimentari a fini di solidarietà sociale, lotta allo spreco alimentare.

3.4.5 Sostegno regionale agli interventi per la prevenzione e la composizione delle crisi da sovraindebitamento

Anche il sostegno alle iniziative territoriali finalizzate alla prevenzione e composizione delle crisi da sovraindebitamento avviene attraverso lo strumento dei bandi di durata biennale. Nel 2026, anche alla luce degli esiti dei progetti finanziati per il periodo 2024-2025, è prevista innanzitutto l'approvazione di un nuovo programma attuativo che individui obiettivi e azioni prioritarie da finanziare per il biennio 2026-2027.

Farà seguito un nuovo bando, del valore almeno di 360.000,00, euro per la realizzazione di interventi da realizzarsi a partire dal 2026.

3.4.6 Scenari di lavoro: il Programma Regionale FSE+ e il Tavolo di confronto regionale sulle povertà

Nel prossimo futuro, il Programma Regionale FSE+ continuerà a rappresentare uno strumento fondamentale per l'attuazione delle politiche regionali in materia di inclusione sociale, occupazione e contrasto alle disuguaglianze. In linea con gli indirizzi strategici europei e nazionali, il Programma sarà chiamato non solo a concorrere all'attuazione del Programma GOL, ma anche a sviluppare e rafforzare interventi propri, avviati a partire dal 2022, finalizzati alla promozione dell'inclusione socio-lavorativa delle persone in condizione di fragilità e marginalità, alla lotta contro la povertà educativa e al potenziamento dell'accesso ai servizi per la prima infanzia.

Il FSE+ sarà strategicamente orientato a sostenere le transizioni in corso – ecologica, digitale e demografica – favorendo uno sviluppo equo, sostenibile e inclusivo. Al centro dell'azione programmatoria

vi sarà l'investimento sulla persona e sul riconoscimento del ruolo attivo che ciascun individuo può e deve avere nella comunità, con l'obiettivo di innalzare le competenze individuali e collettive e costruire una società fondata sulla conoscenza, sull'uguaglianza di diritti, sulle pari opportunità, sul lavoro dignitoso e sull'impresa responsabile.

Nel prossimo ciclo di interventi, il Programma si configurerà come il principale strumento per la concreta attuazione a livello territoriale del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, contribuendo, attraverso l'integrazione tra fondi e politiche, a creare le condizioni per accelerare l'innovazione e ridurre le disuguaglianze economiche, sociali, di genere e generazionali.

In una prospettiva di programmazione integrata e coerente, le future misure continueranno a concentrarsi su azioni mirate all'inclusione attiva di persone in situazione di svantaggio, confermando l'accesso al lavoro e all'istruzione come precondizioni essenziali per il superamento della marginalità sociale. L'approccio sarà sempre più orientato alla costruzione di un sistema di interventi multidisciplinari, capaci di connettere e integrare le politiche sociali, educative, sanitarie e del lavoro.

Si darà continuità alla progettazione di percorsi integrati e personalizzati – di orientamento, formazione, inserimento e accompagnamento al lavoro – realizzati attraverso un partenariato strutturato e stabile tra attori pubblici, privati, enti del Terzo settore e mondo produttivo. Tali interventi saranno rivolti a target specifici, individuati tra le categorie più vulnerabili: persone in esecuzione penale o soggette a provvedimenti giudiziari; individui accolti in comunità terapeutiche o riabilitative; vittime di tratta; minori stranieri non accompagnati e giovani migranti; membri delle comunità rom e sinti; persone con difficoltà di inserimento lavorativo aggravate da problemi di natura sociale o sanitaria, come previsto dalla Legge Regionale n. 14/2015.

Particolare attenzione continuerà a essere riservata alla fascia 0–3 anni, attraverso il rafforzamento del sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia. Tali azioni saranno finalizzate non solo al contrasto della povertà educativa, ma anche al sostegno alle famiglie in condizioni economiche fragili, alla promozione della conciliazione tra tempi di vita e lavoro e alla valorizzazione dell'occupazione femminile.

In sintesi, la futura programmazione FSE+ si orienterà verso una governance partecipata e integrata, capace di affrontare le sfide sociali con strumenti flessibili, innovativi e inclusivi, rafforzando la capacità del territorio di rispondere ai bisogni complessi della popolazione e generare opportunità di sviluppo sostenibile e coesione sociale.

La povertà, proprio perché sempre più articolata nelle sue cause, dinamiche e protagonisti, richiede una capacità di programmazione, evoluzione dei servizi, diversificazione e sistematizzazione di risposte complesse e multidimensionali che deve fondarsi, necessariamente, sull'integrazione di diverse prospettive e sguardi. Per questo motivo tra gli obiettivi del triennio vi è quello di affiancare agli strumenti di governance di natura tecnica già esistenti anche un "**Tavolo Regionale permanente sulla povertà"** con la funzione di confronto e proposta con le principali realtà sociali operanti sul territorio e gli enti rappresentativi attivi sul contrasto alla povertà. Un luogo fisico che consenta, attraverso il coinvolgimento degli attori principali, pubblici e privati, sui temi che verranno via via trattati, il monitoraggio delle dinamiche e delle tendenze del fenomeno nella nostra regione, il confronto e la verifica degli strumenti in atto e la programmazione delle scelte strategiche da implementare per contrastare ma soprattutto prevenire le diverse forme della povertà.

3.5. Altre iniziative regionali

3.5.1 Programma finalizzato regionale "Sostegno ai Comuni per azioni di contrasto alle disuguaglianze e alla vulnerabilità sociale"

Negli ultimi anni, anche in Emilia-Romagna si è assistito a un'intensificazione delle disuguaglianze e delle condizioni di fragilità socioeconomica, che coinvolgono una quota crescente della popolazione, spesso esclusa dai tradizionali sistemi di protezione sociale. Fenomeni come la crisi economica, l'aumento dell'inflazione e le conseguenze della crisi climatica hanno acuito situazioni di precarietà, generando nuovi bisogni e ampliando le aree di vulnerabilità nei territori.

Per far fronte a questo scenario complesso, la Regione Emilia-Romagna, in continuità con le annualità precedenti, ha previsto anche per il 2025 uno stanziamento di 3,6 milioni di euro (DGR n. 1046 del 30/06/2025) a sostegno dei Comuni, con l'obiettivo di attivare interventi flessibili, tempestivi e mirati a livello locale per il contrasto alle disuguaglianze e alla vulnerabilità sociale.

L'azione regionale intende promuovere un modello di welfare generativo e di prossimità, in grado di intercettare dinamicamente i bisogni emergenti attraverso il coinvolgimento attivo dei servizi territoriali e del terzo settore. Al centro vi è la costruzione di risposte personalizzate, co-progettate con le persone coinvolte, con particolare attenzione a chi non rientra nelle misure ordinarie o straordinarie di sostegno al reddito previste a livello nazionale.

Le azioni previste da questo programma potranno comprendere:

- erogazione di contributi economici, con priorità a persone o nuclei familiari che abbiano subito una riduzione del reddito a causa di licenziamento, cassa integrazione, malattia grave o altri eventi di particolare gravità riconosciuti dai Servizi Sociali Comunali. Sarà necessario tenere conto di eventuali sussidi già concessi o erogati da altri Enti. Tra i destinatari sono inclusi anche i senza dimora, per i quali il contributo potrà essere finalizzato anche alla cura del proprio animale d'affezione;
- sostegno al pagamento dell'affitto e delle utenze, rivolto prioritariamente a persone o nuclei familiari in difficoltà economica per le medesime cause, con particolare attenzione all'eventuale percezione di altri contributi pubblici;
- erogazione di buoni spesa per generi alimentari e di prima necessità, destinati prioritariamente a coloro che non beneficiano di altri sostegni statali analoghi (ad esempio la "Carta dedicata a te"). Anche in questo caso, tra i beneficiari rientrano le persone senza dimora;
- attivazione di forme di sostegno socioeducativo;
- sostegno alle attività scolastiche e formative, in sinergia con i soggetti locali competenti;
- attivazione di interventi flessibili di accompagnamento sociale e di supporto relazionale, anche a carattere sperimentale, rivolti anche a chi non è seguito da servizi;
- promozione, a regia pubblica, di percorsi di coinvolgimento attivo delle comunità locali, con il supporto di operatori, reti informali e realtà associative del territorio, nell'ottica del welfare di comunità, che valorizza la partecipazione diretta dei cittadini e delle risorse locali nella costruzione condivisa di risposte ai bisogni sociali;
- realizzazione di altre misure di supporto e accompagnamento ad eventuali situazioni emergenziali.

Destinatari degli interventi sono i cittadini che si trovano in condizioni di impoverimento o vulnerabilità, con particolare attenzione a coloro che non beneficiano delle misure di sostegno al reddito previste a livello nazionale. Tutte le azioni saranno attivate a seguito della valutazione del Servizio sociale territoriale, prevedendo modalità di presa in carico leggere, personalizzate e orientate all'empowerment della persona.

3.5.2 Sostegno ai Comuni quale concorso regionale per agevolare la mobilità delle persone in condizione di fragilità sociale

La Regione Emilia-Romagna, attraverso uno specifico programma annuale finalizzato, sostiene i Comuni nell'attuazione di misure che facilitino l'accesso al trasporto pubblico locale (TPL) da parte di cittadini in condizione di vulnerabilità sociale, ponendo una priorità esplicita alle persone senza dimora. Per il 2025 lo stanziamento è di 1,5 milioni di euro (DGR n. 1046/2025).

L'obiettivo è garantire il diritto alla mobilità come leva per l'inclusione sociale, sostenendo l'acquisto e la distribuzione di abbonamenti TPL a titolo gratuito o agevolato per persone fragili, in particolare senza dimora in carico ai servizi sociali, spesso privi di reddito e in difficoltà nel sostenere i costi, anche se agevolati.

Oltre ai senza dimora, rientrano tra i beneficiari: le famiglie numerose (≥ 4 figli, ISEE ≤ 28.000 €), gli anziani (≥ 65 anni, ISEE ≤ 15.000 €), le persone con disabilità, i titolari di protezione internazionale, le vittime di tratta.

Nello specifico, le azioni che possono essere avviate in ogni ambito territoriale sono:

1. Accordo con Azienda di Trasporto per integrazioni tariffarie Mi muovo insieme (ulteriori sconti già disponibili in biglietteria).
2. Acquisto diretto da parte di Comune/Unione di titoli di viaggio per persone indigenti senza dimora.
3. Acquisto diretto da parte di Comune/Unione di titoli di viaggio per altri beneficiari indicati nella DGR 211/2021.
4. Bando per rimborso di titoli di viaggio già acquistati dai cittadini rientranti nelle categorie di cui alla DGR 211/2021.
5. Altri interventi per la mobilità ed il trasporto sociale

Questa iniziativa si inserisce nel più ampio impegno della Regione nel contrasto all'emarginazione e alle disuguaglianze, riconoscendo nella mobilità una condizione essenziale per l'accesso ai diritti di cittadinanza, in particolare per chi vive ai margini della società.

3.5.3 La gestione integrata del binomio persona/animale da compagnia

Nel 2004 la Regione Emilia ha avviato un percorso di definizione di "**Linee operative per la gestione integrata del binomio persona/animale da compagnia"** (approvate con DGR n. 1304/2025) finalizzate a garantire un approccio integrato nella gestione delle fasce di popolazione fragile conviventi con animali da compagnia. Le linee guida sono prioritariamente dirette agli Enti/Istituzioni competenti nella gestione di questi casi, ma contemplano anche la possibilità di coinvolgimento del terzo settore per il supporto al binomio.

Gli animali da compagnia sono in grado di fornire supporto al nucleo familiare, soprattutto dal punto di vista emotivo, dando vita a un legame che ha le caratteristiche peculiari dell'attaccamento. Contribuiscono attivamente al benessere psicofisico dei loro "umani", esercitando un effetto positivo, ad esempio, in termini di riduzione dell'ansia e dello stress, facilitando i rapporti sociali, stimolando il movimento fisico e suscitando emozioni positive.

A fronte di tanti benefici, come tutte le relazioni affettive, anche la relazione con un animale da compagnia può andare incontro ad alcune criticità, legate innanzitutto alla rottura del legame dovuta alla morte dell'animale o del proprietario, ma anche al "carico assistenziale" che deriva dal prendersi cura del proprio pet.

Per contro, occorre porre attenzione anche alla tutela degli animali che vivono con soggetti o famiglie con aspetti di fragilità e vulnerabilità, in quanto maggiormente esposti a condizioni di mancato benessere, se non maltrattamento vero e proprio. Queste situazioni devono essere attenzionate e periodicamente monitorate da parte dei soggetti e istituzioni competenti.

Tra le indicazioni procedurali, ad esempio, vi è l'individuazione, da parte dei Servizi sociali e delle Polizie locali dei Comuni o Unioni e dei Servizi sanitari delle Ausl e, se ritenuto funzionale all'attività, anche da parte del Servizio veterinario, di un referente interno per la gestione di casi con animali al

seguito, debitamente formato, con funzioni di relazione e tenuta dei rapporti nei confronti degli altri Enti coinvolti, nonché la costituzione di specifici Gruppi locali composti dai referenti degli Enti coinvolti nella gestione integrata del binomio persona/animale da compagnia e dovranno essere sottoscritti protocolli locali di intervento.

Particolare attenzione è stata posta nel declinare possibili azioni favorenti la presenza e il mantenimento dell'animale da compagnia nei nuclei con persone anziani e/o indigenti, per le quali si ritiene necessario mettere a sistema:

- le collaborazioni con la rete degli Empori solidali e con tutte le realtà territoriali che si occupano della distribuzione di alimenti (es. caritas parrocchiali, terzo settore) per la fornitura di cibo, antiparassitari e altre eventuali necessità dell'animale di proprietà di singoli e famiglie in situazioni di difficoltà economica;
- una rete di professionisti privati con possibilità di accesso a tariffe agevolate o gratuite per le prestazioni veterinarie, sostenuta da interventi/finanziamenti pubblici eventualmente disponibili;
- specifiche modalità di gestione degli sfratti esecutivi in caso di presenza di famiglie/singoli con animali, al fine di evitare l'entrata degli stessi in canile o gattile, anche mediante specifici accordi con ACER;
- l'attivazione di un elenco a livello territoriale di "dormitori", di strutture alberghiere e affittacamere deputate all'accoglienza di persone in stato di disagio abitativo conclamato (sia per sfratto, sia senza fissa dimora, o altra problematica) che accolgono anche gli animali di proprietà al seguito;
- la disciplina per l'accesso di animali di proprietà nelle strutture e nei servizi residenziali e semiresidenziali per anziani e disabili.

Le linee operative, elaborate da uno specifico gruppo tecnico interdisciplinare composto da professionisti della Direzione cura della persona, salute e welfare, dovranno generare un percorso virtuoso a livello territoriale ed essere recepite nell'ambito della pianificazione sociale e sanitaria locale.

Inoltre, hanno l'obiettivo di coinvolgere le realtà territoriali che si occupano di recupero di beni alimentari (Empori solidali, rete Caritas ecc) nella raccolta e redistribuzione di cibo, antiparassitari e altri beni specifici per gli animali di proprietà di persone indigenti.

3.5.4 Il sistema regionale delle eccedenze alimentari nel settore ortofrutticolo

Una best practice della Regione Emilia-Romagna, riconosciuta a livello europeo nell'ambito del progetto LOWINFOOD (programma Horizon 2020), è la gestione dei ritiri di mercato finalizzati alla distribuzione gratuita delle eccedenze ortofrutticole. Questa attività si integra con interventi di logistica solidale e sostenibile, attuati grazie alla collaborazione tra la Rete d'Impresa regionale dei Centri Agroalimentari, le Organizzazioni di Produttori (OP) e gli enti caritatevoli presenti sul territorio.

L'iniziativa risponde a una duplice esigenza: da un lato la prevenzione e la gestione delle crisi di mercato previste nel settore ortofrutticolo e delle patate (Regolamenti UE 2021/2115 e 2022/126 e s.m.i.), dall'altro la riduzione dello spreco alimentare, destinando i prodotti freschi in eccedenza agli enti caritatevoli che assistono le persone in condizione di disagio economico.

Lo strumento cardine del progetto è rappresentato dalla piattaforma informatica regionale, tramite la quale – dal 2012 al 2024 – sono state distribuite gratuitamente oltre 160.000 tonnellate di frutta e verdura, di cui oltre 120.000 provenienti da produttori regionali, a favore di enti benefici dell'Emilia-Romagna.

La Regione Emilia-Romagna è oggi un punto di riferimento, sia a livello nazionale che europeo, per le politiche consolidate di prevenzione degli sprechi alimentari e per l'avanzato sistema informatizzato di gestione dei ritiri e delle donazioni di prodotti ortofrutticoli freschi.

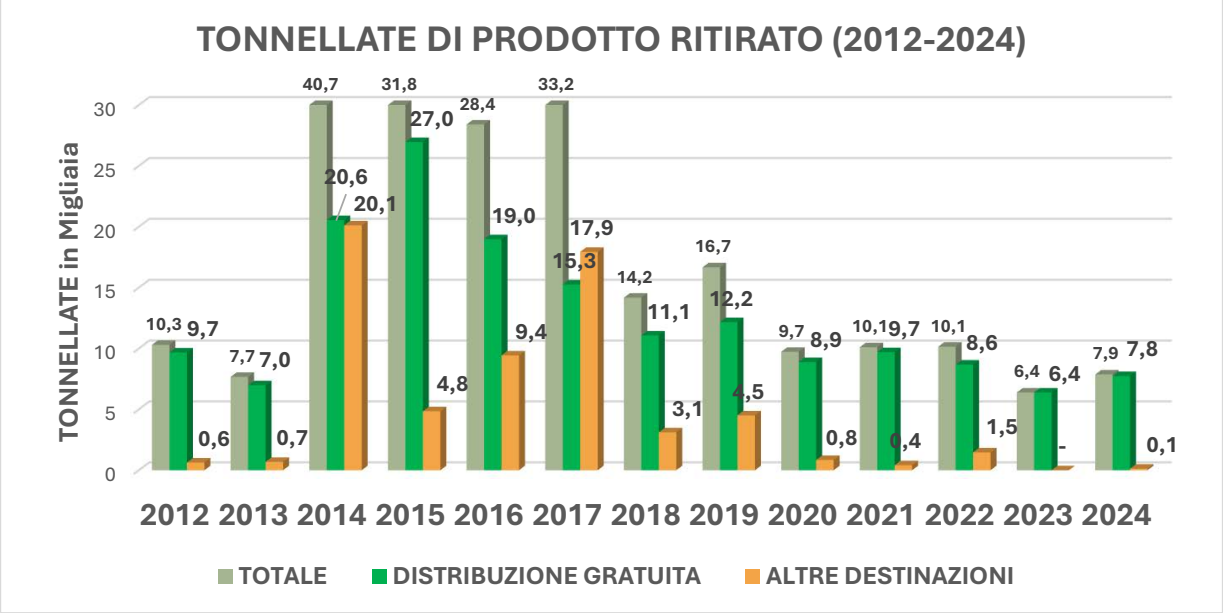
L'innovazione consiste in un software dedicato, che agevola e promuove i ritiri dal mercato nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC), consentendo la donazione agli enti benefici accreditati e garantendo un monitoraggio costante dei volumi distribuiti.

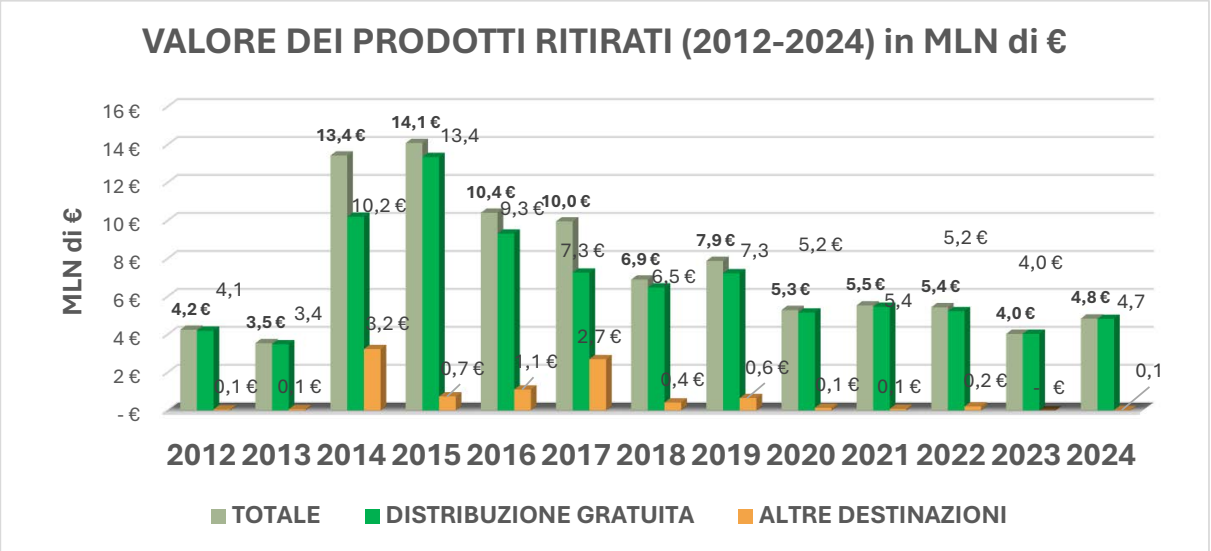
Meccanismo di Rimborso UE per i Ritiri dal Mercato

L'Unione Europea finanzia al 100% i costi sostenuti dalle OP per il ritiro di ortofrutta fresca dal mercato – azione finalizzata a evitare il crollo dei prezzi – con preferenza per la destinazione a favore degli indigenti. Altre destinazioni non alimentari (es. biodigestione, alimentazione animale, compostaggio) sono rimborsate al 50%.

L'incentivo alla destinazione virtuosa verso gli enti benefici avviene tramite tre voci di rimborso, uniformi a livello europeo:

- rimborso del prodotto, con importi fissati da norme europee, nazionali e/o regionali.
- rimborso per cernita e imballaggio, con importi stabiliti da regolamenti UE.
- rimborso del trasporto (dalla sede dell'OP all'ente beneficiario), soggetto a monitoraggio regionale, con un tetto massimo pari al 10% del valore complessivo.




VALORE DEI PRODOTTI RITIRATI (2012-2024) in MLN di €
MLN di €
16 €
14 €
12 €
10 €
8 €
6 €
4 €
2 €
- €
2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023 2024
TOTALE
DISTRIBUZIONE GRATUITA
ALTRE DESTINAZIONI

3.5.4.1 Progetti collegati alla Piattaforma Regionale dei Ritiri

Progetto Logistica Solidale

Il 18 gennaio 2021 è stato sottoscritto un accordo di partenariato tra associazioni non profit e il CAL Parma, sotto il coordinamento della Regione, per un progetto di logistica solidale. L'obiettivo è fornire prodotti ortofrutticoli freschi a famiglie in stato di necessità, registrate e certificate, tramite una rete di distribuzione efficiente su base regionale e nazionale.

Emporio Solidale Parma è capofila, mentre CAL Parma funge da hub logistico. La Regione garantisce la governance della rete. Analoghi accordi sono stati attivati presso il Centro Agroalimentare di Rimini e il Mercato Ortofrutticolo di Cesena.

Questi progetti prevedono la distribuzione settimanale gratuita di grandi quantità di frutta e verdura di prima scelta, il cui ritiro dal mercato è finanziato dall'UE per calmierare i prezzi. I costi di trasporto sono coperti dall'UE e monitorati dalla Regione per assicurare la corretta gestione logistica e distributiva.

Sostegno Regionale

Con la Legge Regionale n. 18/2023 ("Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2024-2026 – Legge di Stabilità Regionale 2024"), la Regione ha stanziato 600.000 euro nel triennio per il sostegno a progetti e iniziative di recupero alimentare a fini di solidarietà sociale. Il finanziamento è destinato alla Rete di Impresa costituita dai Centri Agroalimentari e dai Mercati Ortofrutticoli all'Ingrosso, con l'obiettivo di promuovere un accordo quadro regionale che favorisca la diffusione di queste buone pratiche e potenzi la distribuzione di prodotti freschi agli indigenti.

Avviato nel novembre 2021 nell'ambito del programma Horizon 2020 (call RUR-07-2020), **Lowinfood** è un progetto europeo finalizzato all'introduzione di innovazioni per prevenire e ridurre lo spreco alimentare in tre filiere: ortofrutta, panificazione e prodotti ittici, oltre a interventi mirati nella fase del consumo.

La Regione Emilia-Romagna è partner strategico grazie all'esperienza maturata nella digitalizzazione dei ritiri e nelle donazioni di prodotti ortofrutticoli freschi. Il software utilizzato permette di ottimizzare il processo di donazione e monitoraggio in un'ottica di tracciabilità ed efficienza.

Valutazione dell'Impatto Sociale – Approccio SROI

All'interno del progetto LOWINFOOD è stata condotta una ricerca in collaborazione tra l'Università di Bologna e la Direzione Generale Agricoltura, con l'obiettivo di valutare – per la prima volta – l'impatto sociale del sistema S.I.R. attraverso la metodologia del Social Return On Investment (SROI). Lo studio ha analizzato il valore sociale generato dal recupero alimentare per i diversi stakeholder coinvolti, evidenziando il ruolo cruciale delle amministrazioni pubbliche nel creare reti di sostegno a beneficio del Terzo Settore e delle persone fragili. È emerso come gli interventi di recupero alimentare, se supportati dalle istituzioni, rappresentino un efficace strumento di contrasto alla povertà alimentare e al disagio sociale.

3.5.5 Inserimento lavorativo e politiche attive per il lavoro

La Regione, prosegue nella messa in campo di quanto previsto dalla Legge Regionale n. 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" , avvalendosi degli strumenti previsti dal Programma FSE+ nell'ambito della Priorità 3 – Inclusione sociale e dal Programma Garanzia Occupabilità dei Lavoratori – GOL, rendendo disponibili alle persone più fragili e vulnerabili politiche attive del lavoro efficaci e rispondenti ai bisogni individuali.

Con riferimento ad ognuno dei 38 ambiti distrettuali regionali, si prosegue pertanto nel rendere disponibile l'offerta di misure orientative, formative e di politica attiva del lavoro a favore delle persone che, in esito all'assessment realizzato dai Centri per l'Impiego, rientrino nel Percorso 4. Lavoro e Inclusione previsto dal Programma GOL. La programmazione e realizzazione degli interventi è definita su base distrettuale per garantire prossimità e integrazione dei servizi. Al fine di garantire alle persone, su tutto il territorio regionale, le stesse opportunità e parità di trattamento nell'accesso, le risorse disponibili sono determinate per ciascun ambito distrettuale in funzione della numerosità dei potenziali beneficiari.

Le persone potranno pertanto, come prevede lo schema di riforma attuata dal Programma GOL, accedere alle diverse opportunità per il tramite del Centro per l'Impiego, che realizza il percorso di assessment con il singolo beneficiario e con cui si sottoscrive il Patto di servizio personalizzato, che dà poi diritto alla fruizione delle misure orientative e di politica attiva rese disponibili dalla Regione attraverso Avvisi pubblici rivolti ai soggetti accreditati per l'erogazione di prestazioni per il lavoro e per la formazione.

Prosegue inoltre l'attuazione della programmazione regionale, principalmente a valere su risorse di cui al a Programma FSE+ nell'ambito della Priorità 3 – Inclusione sociale, in favore di specifici target, potenzialmente a rischio di marginalità ed esclusione quali:

- persone in esecuzione penale e minori e giovani adulti sottoposti a procedimento penale;
- persone ospitate in Comunità pedagogico/terapeutiche o in Strutture riabilitative e persone vittime di tratta;
- giovani stranieri e minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio della Regione Emilia-Romagna;
- persone appartenenti alle comunità rom e sinti.

Di seguito si dà conto delle risorse già assegnate o in corso di assegnazione per dare attuazione alle misure descritte a partire dal 2025 e che, in funzione del loro utilizzo, potranno essere integrate con ulteriori assegnazioni nell'arco di vigenza del presente piano.

Misura	**Atti di approvazione**	**Risorse**
Politiche attive per il lavoro e formazione in favore delle persone inserite nel Percorso 4. Lavoro e Inclusione del Programma GOL	Delibera di Giunta regionale n. 2234 del 02/12/2024	20.000.000,00
Progetti formativi per le persone in esecuzione penale	Delibera di Giunta regionale n. 551 del 04/04/2024	2.020.799,73
Progetti formativi per minori e giovani adulti in esecuzione penale	Delibera di Giunta regionale n. 1135 del 17/06/2024	679.374,98
Progetti formativi per persone ospitate in Comunità pedagogico/terapeutiche o in Strutture riabilitative e persone vittime di tratta	Delibera di Giunta regionale n. 301 del 26/02/2024	1.847.733,74
Azioni di sistema per il contrasto alle povertà educative e per sostenere l'integrazione e l'inclusione nelle comunità dei giovani stranieri	Delibera di Giunta regionale n. 1070 del 11/06/2024	1.000.000,00

Progetti formativi per minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio della Regione Emilia-Romagna	Delibera di Giunta regionale n. 1901 del 07/10/2024	3.000.000,00
Azioni di rete per l'inclusione di persone appartenenti alle comunità rom e sinti	Delibera di Giunta regionale n. 1952 del 21/10/2024 Delibera di Giunta regionale n. 282 del 03/03/2025	571.088,74

3.5.6 Politiche abitative

Le politiche abitative della Regione Emilia-Romagna[42] sono finalizzate ad accrescere l'offerta di alloggi da assegnare, ai soggetti e alle famiglie meno abbienti, a canoni e prezzi di vendita più bassi di quelli di mercato al fine di rispondere al bisogno di quelle fasce più fragili ed esposte della popolazione che purtroppo continuano ad aumentare dal punto di vista numerico, di chi si sposta da una parte all'altra del nostro Paese o all'interno della nostra Regione, per motivi di lavoro o di studio, e che fa fatica a trovare risposte abitative adeguate nel libero mercato.

La realtà è sofferta in primo luogo dai più vulnerabili, ma coinvolge, in misura crescente, fasce sempre più ampie di popolazione che per via delle loro condizioni non possono accedere e vivere in case dignitose, sicure, salubri ed economicamente sostenibili.

Consapevoli, dunque, che la casa è il luogo indispensabile nei percorsi di vita e rispetto alla possibilità e capacità di crescita e di autonomia delle persone essendo una precondizione per il godimento dei diritti fondamentali, quali ad esempio il diritto alla salute, al lavoro, alla sicurezza, la Regione mette in campo una serie di azioni e di misure di sostegno all'accesso ad abitazioni a canoni accessibili.

La Regione, su delega statale, si occupa della disciplina in materia dell'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) ed in particolare delle funzioni relative alla fissazione dei **criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa e alla determinazione dei relativi canoni**, ed esercita inoltre le funzioni di **programmazione in materia di edilizia residenziale sociale mediante l'erogazione di contributi**.

Nell'ambito dei processi di formazione e approvazione dei **piani urbanistici generali (PUG)** dei Comuni, la Regione promuove l'incremento del patrimonio di edilizia residenziale sociale per rispondere al fabbisogno abitativo delle famiglie meno abbienti, ampliando in particolare l'offerta di abitazioni in locazione a canone ridotto, ovvero di abitazione a prezzi di vendita più bassi di quelli di mercato.

Di seguito si riportano le principali misure in corso di attuazione.

Con il **Programma Straordinario ERP**[43] a valenza pluriennale, la Regione sostiene il recupero degli alloggi di edilizia residenziale pubblica con la finalità di minimizzare il numero di alloggi che non sono assegnabili per motivi manutentivi. Il programma risponde prioritariamente ad una diffusa e pressante richiesta di fabbisogno abitativo su tutto il territorio regionale. Per tale scopo si è data priorità ad interventi ad elevata fattibilità e dal costo per alloggio contenuto, che consentissero, una volta terminati i lavori edili, una immediata messa in disponibilità dell'alloggio a nuclei familiari aventi diritto inseriti nella graduatoria ERP comunale.

Con le prime 3 edizioni del bando (2020 – 2021 - 2023) sono stati complessivamente recuperati e assegnati 2086 alloggi ERP. La quarta annualità (2024) è in corso di rendicontazione, la quinta annualità è stata appena attivata con Delibera di Giunta regionale n. 1276/2025. Con questa annualità sale a 50 milioni di euro il plafond di risorse stanziate dalla Regione dal 2020 a oggi per la manutenzione dell'edilizia ERP.

[42] *Patto per la Casa Emilia-Romagna - Politiche abitative - Territorio*

[43] *https://territorio.regione.emilia-romagna.it/politiche-abitative/erp/programmi-di-intervento/programma-straordinario-2020-2022-recupero-ed-assegnazione-di-alloggi-erp*

Il **Bando regionale Social Housing 2023**[44] rappresenta una misura ulteriore a sostegno degli interventi di edilizia residenziale sociale in locazione o godimento orientato ad incrementare alloggi in affitto a canone calmierato. Il bando intende valorizzare la qualità e l'innovazione delle proposte progettuali affinché possano rappresentare modelli per una nuova cultura dell'abitare, inclusiva e partecipata, caratterizzata da sostenibilità sociale ambientale ed economica in risposta al fabbisogno abitativo dei nuclei con ISEE inferiore a 35.000 euro. Con il Bando sono promossi progetti che prevedono interventi di rigenerazione all'interno del territorio urbanizzato e al contempo propongono forme innovative di gestione con particolare riferimento agli aspetti sociali e di comunità, assicurando condizioni di fattibilità e di buona riuscita dei progetti, capaci dunque di favorire pratiche di condivisione e socialità, di generare esternalità positive per la comunità, rafforzando la coesione sociale e l'integrazione tra i servizi di welfare.

Con il Fondo nazionale e regionale per l'accesso alle abitazioni in locazione o **Fondo affitto** (disciplinato dalla L. 431/1998 e L.R. 24/2001) la Regione concede periodicamente un contributo alle famiglie per il pagamento del canone di locazione della propria abitazione. I beneficiari sono nuclei familiari in difficoltà economica che, per sostenere una spesa non comprimibile come quella dell'affitto, necessitano di un sostegno al loro reddito. A partire dall'anno 2020, in seguito alla crisi economica provocata dal Covid 19, è stata ampliata la platea dei beneficiari, consentendo l'accesso al contributo anche ai nuclei famigliari colpiti da una diminuzione del reddito. Le graduatorie sono organizzate a livello di Distretto sociosanitari (ogni Distretto è gestito da un Comune oppure Unione di Comuni capofila) e comprendono tutte le domande ammissibili al contributo relative ad abitazioni in locazione situate nei Comuni di un medesimo territorio.

Vi è poi il **Fondo per la morosità incolpevole**, grazie al quale la Regione concede contributi ai nuclei familiari in difficoltà nel pagamento della locazione a causa di una sopravvenuta diminuzione del reddito (dovuta ad una pluralità di cause quali, ad esempio, la perdita del lavoro, problemi di salute, etc.) I fondi sono concessi ai Comuni ad Alta Tensione Abitativa – ATA (delibera CIPE 87/2003) e ai Comuni ad Alto Disagio Abitativo – ADA (Comuni con popolazione superiore ai 50.000 e 10.000 abitanti) nei quali maggiormente si concentra la fragilità abitativa. I beneficiari diretti sono i proprietari degli alloggi in locazione ai quali il contributo è concesso a fronte della rinuncia o sospensione della procedura di sfratto o dell'esecuzione dello sfratto (nel caso ci sia una sentenza oppure una ordinanza di convalida). Indirettamente beneficiano di questa misura i nuclei familiari che si trovano in una situazione critica connessa all'avvio di una procedura di sfratto per morosità. I contributi, quindi, possono essere concessi per sanare la morosità dell'inquilino, oppure, nel caso di stipula di un nuovo contratto di locazione, per il pagamento del deposito cauzionale e di alcune mensilità della nuova locazione.

Il **Patto per la Casa Emilia-Romagna** è un'ulteriore azione innovativa ed integrativa a sostegno della locazione finalizzata ad ampliare l'offerta degli alloggi in locazione a canoni calmierati. Il target di riferimento è costituito dalla cosiddetta "fascia grigia", composta dai nuclei familiari che non sono nelle condizioni di soddisfare autonomamente il proprio fabbisogno abitativo sul libero mercato, ma che, allo stesso tempo, non possono accedere all'edilizia residenziale pubblica, non possedendone i necessari requisiti. Il Programma, concretamente avviato nel 2023, è finalizzato a promuovere il valore sociale della proprietà privata perseguendo i seguenti obiettivi ampliare l'offerta di alloggi in locazione a canoni calmierati**,** mediante l'utilizzo del patrimonio abitativo esistente libero da destinare alla locazione incentivare la formazione e la progressiva specializzazione di soggetti gestori (chiamati "Agenzie") in grado di gestire il patrimonio progressivamente messo a disposizione del programma, sia sotto il profilo immobiliare che sotto quello sociale. Le risorse sono erogate a favore degli Enti locali (Comuni, Unioni di Comuni, Città Metropolitana) e sono utilizzate a beneficio di inquilini, proprietari e soggetti gestori.

[44] https://territorio.regione.emilia-romagna.it/politiche-abitative/ers/programmi-di-intervento/bandi-social-housing/bando-housing-23

3.5.7 Microcredito sociale regionale

Il microcredito sociale regionale si configura come uno strumento complementare nella lotta alla povertà, con una duplice finalità: da un lato prevenire il rischio di scivolamento verso condizioni di indigenza ed esclusione sociale, dall'altro facilitare percorsi concreti di fuoriuscita da situazioni già consolidate di disagio economico. Questa misura da risposta a tutte quelle persone che per varie ragioni, soprattutto reddituali e di insolvenza pregressa, sono escluse dai canali ordinari di accesso al credito.

A differenza del credito commerciale, che si basa su parametri rigidi e meccanismi selettivi legati al merito creditizio, il microcredito sociale adotta un approccio personalizzato, fondato su relazioni di fiducia, responsabilizzazione e accompagnamento attivo. Il prestito viene concesso a tassi agevolati, in piccoli importi (di norma non superiori a 10.000 euro), e viene destinato a coprire spese fondamentali e non differibili.

Il vero valore aggiunto di questa misura risiede però nella dimensione educativa e di affiancamento. Il microcredito sociale non si limita all'erogazione del denaro, ma prevede un percorso di tutoraggio individuale che affianca il beneficiario nella gestione delle risorse ricevute, nella costruzione di un progetto di autonomia e nel rafforzamento delle competenze personali. Questo approccio integrato consente di affrontare in modo strutturale le cause profonde del disagio economico, evitando il rischio di ricadute o cronicizzazione.

Secondo i dati più recenti forniti dall'Ente Nazionale per il Microcredito (ENM), in Italia sono stati erogati oltre 300.000 microprestiti dal 2006 a oggi, con un forte incremento nel triennio 2021–2023, a seguito dell'impatto economico della pandemia e dell'inflazione. Solo nel 2023, il microcredito sociale ha raggiunto quasi 18.000 beneficiari, per un valore complessivo di circa 298 milioni di euro erogati. L'utenza è costituita per oltre il 90% da cittadini italiani, con un'età media di 37 anni, e con un impatto sociale significativo: si stima che ogni microprestito attivato abbia generato mediamente 2,4 posti di lavoro, contribuendo in modo concreto alla riattivazione del tessuto sociale ed economico locale.

Nella Regione Emilia-Romagna, il microcredito sociale di emergenza si inserisce in un quadro normativo più ampio che comprende anche altri strumenti, quali ad esempio quelli del sovraindebitamento, puntando così a realizzare una risposta pubblica sinergica e multidimensionale al contrasto della vulnerabilità economica. Le misure regionali, tra cui la Legge Regionale n. 16/2019 sul "Sostegno al microcredito di emergenza", operano in concerto per consentire il ripristino dell'equilibrio familiare, la riattivazione lavorativa e il recupero dell'autonomia abitativa, nella logica di una coprogettazione personalizzata tra istituzioni, enti del terzo settore e beneficiari stessi.

In un contesto sociale in cui le disuguaglianze si stanno ampliando e il rischio di esclusione colpisce fasce sempre più ampie della popolazione, il microcredito sociale si conferma quindi non solo come uno strumento finanziario flessibile, ma soprattutto come un dispositivo di inclusione attiva, capace di restituire dignità, fiducia e nuove opportunità a chi è stato lasciato indietro.

3.5.7 Comunità Energetiche Rinnovabili Solidali (CERS) a forte valenza sociale e territoriale

La L.R. 5/2022 "Promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili e degli autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente" all'art.4 prevede che la Regione "promuove e sostiene, attraverso una maggiorazione dei contributi concedibili ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera a), le comunità energetiche rinnovabili e gli autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente a forte valenza sociale e territoriale, aventi almeno una delle seguenti caratteristiche:

a) siano composti anche da soggetti economicamente svantaggiati, al fine di contrastare la povertà energetica;

b) tra i cui membri siano presenti enti del terzo settore, enti proprietari e di gestione di alloggi di edilizia residenziale pubblica o sociale;

c) tra i cui membri, limitatamente alle Comunità energetiche, siano presenti enti locali che hanno approvato piani o strategie integrate di adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici, o che abbiano messo a disposizione per realizzare gli impianti sui tetti degli edifici pubblici o aree pubbliche di cui all'art. 3 comma 5;

d) siano situati in aree montane ed interne del territorio regionale, al fine di contrastarne l'abbandono e favorirne il ripopolamento;

e) che realizzino progetti di inclusione e solidarietà sociale, anche attraverso la collaborazione con gli enti locali e con gli enti del terzo settore."

Sono state analizzate alcune caratteristiche delle CER a valenza sociale e territoriale che rappresentano il 75% (42) del totale di quelle nate sul territorio (56) da cui è emerso come l'83% delle 42 delle CER a valenza sociale e territoriale soddisfa più di una delle condizioni previste dalla L.R. 5/2022.

In merito ai requisiti che riguardano la fase operativa della CER l'88% delle 42 a valenza sociale dichiara di voler sviluppare progetti di inclusione e solidarietà sociale.

Per quanto riguarda i requisiti della compagine sociale il 62% soddisfa il requisito di cui alla lett. c) della Legge Regionale (Enti locali con strategia di adattamento e mitigazione o che abbiano messo a disposizione superfici), il 33% include anche da soggetti economicamente svantaggiati (art. 4 lett. a), il 24%ha invece tra i membri enti del terzo settore, enti proprietari e di gestione di alloggi di edilizia residenziale pubblica o sociale (art. 4 lett. b).

Infine, per quanto riguarda i requisiti di localizzazione il 26% ha sede in area montana e il 21% in area interna.

RegioneEmilia-Romagna
CONSIGLIO AUTONOMIE LOCALI
LA PRESIDENTE

r_emiro.Giunta - Prot. 26/09/2025.0972918.I Copia conforme dell'originale sottoscritto digitalmente da Tarasconi Katia

Assessora ad Agenda digitale, legalità, contrasto alla povertà ed economia solidale
Elena Mazzoni

E p.c.

Al Presidente della Giunta regionale
Michele De Pascale

Al Vicepresidente con delega a Sviluppo economico e green economy, Energia, Formazione professionale, Università e ricerca
Vincenzo Colla

Al Capo di Gabinetto
Luca Vecchi

Al Direttore Generale Risorse, Europa, Innovazione e Istituzione
Francesco Raphael Frieri

Al Responsabile del Settore riforme istituzionali, rapporti con la conferenza delle regioni e coordinamento della legislazione
Francesca Palazzi

Al Responsabile del Settore Coordinamento delle politiche europee, programmazione, riordino istituzionale e sviluppo territoriale, partecipazione, cooperazione e valutazione
Caterina Brancaleoni

Oggetto: Consiglio delle Autonomie Locali. **Seduta 25 settembre 2025**

Richiesta di parere ai sensi dell'art. 6 della l.r. n. 13/2009 in ordine alla proposta di deliberazione della Giunta regionale avente ad oggetto "Nuovo piano regionale per il contrasto alle povertà 2025-2027".

Parere favorevole

Cordiali saluti

La Presidente
Katia Tarasconi
(documento firmato digitalmente)

Firmato digitalmente da:
Tarasconi Katia
Firmato il 26/09/2025 07:17
Seriale Certificato: 4698026
Valido dal 07/07/2025 al 07/07/2028
InfoCamere Qualified Electronic Signature CA

Viale Aldo Moro 38 Tel. 051.527.5905
40127Bologna 051.527.5657
e-mail: cal@regione.emilia-romagna.it

a uso interno: DP/_____/_____Classif.|___ _____ _|___ ___|___ ____|_____|_____|Fasc.|__ _|__ _____|_____|
INDICE LIV. 1 LIV. 2 LIV. 3 LIV. 4 LIV. 5 ANNO NUM SUB

Registrazione del Tribunale di Bologna n. 4308 del 18 dicembre 1973 – Proprietario: Giunta regionale nella persona del Presidente Michele de Pascale – Direttore responsabile: Giuseppe Pace – Responsabile Redazione: Arianna Centonze
Documento firmato digitalmente