



r_eniro.Assemblea Legislativa - Prot. 18/01/2024.0001322.E

Regione Emilia-Romagna
Assemblea legislativa
Fascicolo: 2024.2.3.6.3
PG/2024/1324 del 18/01/2024

OGGETTO 7915
Comm. referente IV



L'ASSESSORE
IGOR TARUFFI

GIUNTA REGIONALE
ASSESSORATO WELFARE,
POLITICHE GIOVANILI,
MONTAGNA E AREE INTERNE

BOLOGNA, 22 DICEMBRE 2023
PROT. SEGNATURA.XML

Alla cortese attenzione
Presidente dell'Assemblea Legislativa Emma Petitti
Regione Emilia-Romagna

OGGETTO: trasmissione della relazione di cui all'art.10 della Legge Regionale 24/2016 – Clausola valutativa

Gentile Presidente,

ai fini dell'iscrizione all'ordine del giorno della competente Commissione Assembleare, trasmetto il rapporto sullo stato di attuazione della legge regionale 24/2016 "Misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito"

Cordiali saluti

Igor Taruffi
(firmato digitalmente)

ALLEGATI NR. 1

Area Programmazione sociale, integrazione e inclusione

Settore politiche sociali, di inclusione e pari opportunità

DIREZIONE GENERALE CURA DELLA PERSONA, SALUTE E WELFARE

L.R. 19 dicembre 2016, n. 24

MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E SOSTEGNO AL REDDITO

Relazione

ai sensi dell'art. 10

“Monitoraggio e clausola valutativa”

Indice

Il Reddito di Solidarietà della Regione Emilia-Romagna

Il Piano regionale per il contrasto alle povertà 2022 - 2024

Come è strutturato il Piano regionale

Focus sulla povertà estrema e sul recupero alimentare

I bandi regionali per il finanziamento di interventi di recupero alimentare e produzione di pasti per le persone in povertà

Ulteriori misure regionali per il contrasto alla povertà

Azioni straordinarie di contrasto alle disuguaglianze e povertà educativa

Alcune considerazioni e prospettive

Il Reddito di Solidarietà della Regione Emilia-Romagna

La legge regionale 19 dicembre 2016, n. 24 "Misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito" modificata con L.R. 7/2018, "Modifiche ed integrazioni alla Legge regionale 19 dicembre 2016 n. 24", ha sostanzialmente **cessato i suoi effetti con l'entrata in vigore, a decorrere dal 1° marzo 2019, del "Reddito di Cittadinanza"** che, sostituendo a livello nazionale il Rel (Reddito di inclusione) di cui la misura regionale era integrativa, ha di fatto decretato anche la fine del Reddito di Solidarietà.

I dati relativi ai quasi tre anni di vita del Reddito di Solidarietà regionale, **avviato dal 18 settembre 2017 e concluso nei suoi effetti ad agosto 2020**, quando sono terminate le erogazioni del beneficio mensile a favore di coloro che erano divenuti beneficiari entro il 28/2/2019, sono stati dettagliatamente presentati nella precedente Relazione (si veda <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/esclusione-sociale-e-poverta/il-reddito-di-solidarieta>).

Rispetto all'articolato della L.R. 24/2016 rimane invece in vigore l'art. 2bis "Piano regionale per la lotta alla povertà", ovvero l'approvazione da parte dell'Assemblea Legislativa del Piano triennale per la lotta alla povertà in attuazione dell'art. 14 del D.lgs n. 147/2017.

Il Piano regionale per il contrasto alle povertà 2022-2024¹

Il Piano per gli interventi e i servizi di contrasto alla povertà 2021-2023 (da qui Piano nazionale povertà 2021-2023) è stato licenziato dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale nell'estate del 2021; l'approvazione è avvenuta con decreto interministeriale del 30 dicembre 2021, registrato alla Corte dei Conti con n. 169 del 24/1/2022 e pubblicato in G.U. n. 44 del 22 febbraio 2022.

Il Piano regionale triennale che ne è conseguito è stato approvato con Delibera dell'Assemblea Legislativa n. 110 del 23 novembre 2022 "Piano regionale per il contrasto alle povertà 2022 – 2024 su proposta della Giunta Regionale (DGR n. 1253 del 25 luglio 2022).

Il Piano nazionale, nell'attuare la programmazione nazionale delle risorse del Fondo nazionale povertà, ha delineato una prospettiva di lavoro caratterizzata da un lato la conferma di alcuni livelli essenziali e servizi, dall'altro, attraverso una programmazione che intreccia i fondi nazionali con quelli comunitari (FSE, REACT EU, PNRR) e ha introdotto alcune importanti novità nell'ambito dei livelli essenziali e di alcuni interventi, in particolare a favore della povertà estrema.

Le conferme e le novità introdotte dal Piano nazionale povertà 2021-2023 sono state declinate nella dimensione regionale, tenendo conto sia di quanto già sperimentato nel corso del triennio precedente, sia delle dinamiche specifiche della povertà e della marginalità estrema nella nostra regione cercando di configurarsi come strumento di contrasto all'impoverimento e alle varie forme di povertà.

Come è strutturato il Piano regionale

Il piano regionale è stato pertanto redatto seguendo le indicazioni allegate al piano nazionale e si compone di:

- una prima parte (capitolo I, pagg 4-34) in cui viene fornita una fotografia del pregresso:
 - dati povertà in Emilia-Romagna²
 - impatto della pandemia e risposte RER (scheda 40, povertà educativa, persone senza dimora, emergenza alimentare ecc)
 - gli strumenti normativi (LL.RR. 24/2016 sul reddito di solidarietà e 14/2015)

¹ https://servizissir.regione.emilia-romagna.it/deliberegiunta/servlet/AdapterHTTP?action_name=ACTIONRICERCADELIBERE&operation=dettaglioByDatiAdozione&ENTE=1&TIPO_ATTO=DL&ANNO_ADOZIONE=2022&NUM_ADOZIONE=1253

² Tratti da Relazione sull'attuazione della legge regionale 14/2015

- dati sulla loro attuazione
 - dati su RdC e Rem³
 - dati sulla programmazione 2018 – 2020 del Fondo nazionale povertà, sui patti per l'inclusione e sui PUC;
- una seconda parte (capitoli II, III e IV, pagg 35-64) in cui vi è:
- la declinazione regionale dei leps e degli interventi che dovranno essere attuati nel triennio attraverso l'utilizzo integrato delle risorse del fondo nazionale povertà e dei fondi europei del PNRR e React EU
 - le prospettive di lavoro in materia di recupero alimentare
 - l'utilizzo delle risorse del FSE plus, gli obiettivi del Programma GOL (missione 5, componente 1 del PNRR)
 - la governance e le azioni di sistema regionali (es supporto alla programmazione distrettuale).

Focus sulla povertà estrema e sul recupero alimentare

Il Piano regionale, per quanto riguarda l'identificazione dei Distretti beneficiari delle risorse della quota per interventi a favore delle persone in **povertà estrema**, ha riproposto il criterio del precedente Piano regionale, ovvero i distretti con un comune con popolazione superiore 50.000 abitanti.

Come noto non esiste un sistema di rilevazione del fenomeno su cui basare il riparto (a livello nazionale viene fatto su stime di una rilevazione campionaria del 2014).

Il criterio adottato si basa sul dato riconosciuto secondo cui il fenomeno si concentra maggiormente nelle città, sia per la presenza di maggiori servizi, sia perché consentono una più facile "invisibilità". Non a caso anche il Piano nazionale, nella scheda dedicata al pronto intervento sociale, individua per i Comuni con più di 50.000 abitanti la necessità di attivare specifici interventi di emergenza per questo target.

A questo si aggiunge l'esiguità delle risorse destinate all'Emilia-Romagna dal Piano nazionale e il vincolo di destinazione che grava su di esse per il 50%⁴.

Altro punto di attenzione che il Piano regionale riserva è per gli interventi per il **recupero alimentare** ai fini di solidarietà sociale; la scelta della Regione Emilia-Romagna, che da diversi anni sostiene, ai sensi della L.R. 12 del 2007⁵ e con impegno via via crescente le iniziative del terzo settore nell'ambito del recupero alimentare a favore delle fasce di popolazione in povertà, connette tra loro numerosi obiettivi e principi: il diritto al cibo, la sana e corretta alimentazione, la riduzione degli sprechi alimentari e, conseguentemente, dell'impatto sui rifiuti e sulle emissioni di Co2.

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

Di particolare rilevanza in Emilia-Romagna, oltre all'importante attività svolta dalla Fondazione Banco Alimentare Emilia-Romagna Onlus e dalla rete Caritas, la presenza di una rete di Empori

³ Tratti da *Relazione sull'attuazione della legge regionale 14/2015*

⁴ Si veda il Capitolo II, par. 4 del Piano regionale per il contrasto alle povertà 2022 - 2024

⁵ L.R. n. 12 del 6 luglio 2007 "Promozione dell'attività di recupero e distribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale".

Solidali⁶ (29 al momento). Si tratta di esperienze caratterizzate da un forte radicamento con la comunità e che nascono dalla collaborazione tra soggetti diversi: associazioni e centri di servizio per il volontariato, pubbliche amministrazioni, fondazioni, aziende produttrici e quelle della grande distribuzione organizzata. Gli empori, proprio per le modalità e il contesto in cui viene svolta la loro funzione “primaria”, sono in grado di realizzare una seconda importante funzione di natura sociale e relazionale, che si configura come complementare sia rispetto ai bisogni della persona, spesso deprivata anche dal punto di vista delle relazioni, che rispetto al sistema dei servizi pubblici. Da questo punto di vista costituiscono punti di snodo strategici per rafforzare le capacità di un territorio a farsi carico dei problemi che presenta e si collocano a pieno titolo nel quadro del più ampio sistema delle politiche a contrasto di povertà ed esclusione sociale.

Per questi motivi il Piano regionale ha auspicato:

- una integrazione da parte dei Distretti di questa importante azione nelle programmazioni attuative di zona sul tema contrasto alla povertà, con l'obiettivo di costruire o rafforzare il lavoro congiunto con i soggetti, Empori solidali, reti Caritas e altri soggetti;
- il consolidamento della collaborazione interassessorile (Ambiente, Salute, Welfare, Agricoltura, Commercio) nell'ottica di supportare le numerose ricadute (etiche, ambientali, sociali).

I bandi regionali per il finanziamento di interventi di recupero alimentare e produzione di pasti per le persone in povertà

La Regione Emilia-Romagna da diversi anni sostiene, ai sensi della L.R. 12 del 2007⁷ e con impegno via via crescente, le iniziative del terzo settore nell'ambito del recupero alimentare a favore delle fasce di popolazione in povertà attraverso lo strumento dei bandi. I 3⁸ fin qui realizzati hanno consentito di cofinanziare complessivamente 45 progetti territoriali per un valore di 1.494.500,00 euro.

L'ultimo bando, approvato con D.G.R. n. 1251/2022⁹, ha consentito di finanziare 18 progetti di cui 3 di dimensione regionale, 6 sovradistrettuali e i restanti 9 tra distrettuali e comunali.

Il bando, dal punto di vista della dimensione territoriale ha perseguito un duplice obiettivo:

- incentivare la costruzione o il potenziamento di reti e di forme di cooperazione, nell'ottica di ottimizzare, in aree più vaste, le fasi della raccolta, stoccaggio e distribuzione di beni, razionalizzando la logistica e consentendo quindi una riduzione, sempre più necessaria, dell'impatto ambientale;
- salvaguardare nel contempo l'attenzione per gli interventi radicati nel territorio realizzati nelle aree interne, che vivono parimenti situazioni di povertà da parte di fasce significative della propria popolazione.

Inoltre, grande attenzione è posta sulla capacità delle organizzazioni del terzo settore di saper offrire un paniere sano e bilanciato, attento agli eventuali specifici bisogni alimentari e alle diverse culture. Il tutto avendo al centro dell'attenzione, oltre al soddisfacimento dei bisogni primari delle persone in difficoltà, anche l'aspetto relazionale, nella consapevolezza che la povertà materiale è quasi sempre accompagnata, se non anticipata, dalla mancanza di reti e legami sociali.

⁶ Da novembre 2021, 18 dei 29 Empori hanno deciso di costituirsi in un ente di secondo livello, l'Associazione Empori solidali Emilia-Romagna Odv con l'obiettivo di operare in maniera ancora più sinergica tra i vari aderenti

⁷ L.R. 06 luglio 2007, n. 12, “Promozione dell'attività di recupero e distribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale”

⁸ DGR n.n. 2014/2019, 1829/2020, 1251/2022

⁹ <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/bandi/2022/bando-regionale-per-il-sostegno-a-progetti-di-recupero-alimentare-a-fini-di-solidarieta-sociale-2022>

L'esperienza di questi anni ha mostrato come il recupero di beni alimentari e la loro redistribuzione a fini di solidarietà sociale sia in grado di innescare un circuito virtuoso, andando ad impattare su diversi fronti, etici, sociali, nutrizionali e ambientali; si tratta di azioni che contribuiscono a sensibilizzare i cittadini rispetto al diritto al cibo, al dono, alla tutela dell'ambiente e ai consumi consapevoli ma anche le aziende produttrici e la grande e piccola distribuzione in un'ottica di welfare generativo. La redistribuzione alle persone in difficoltà garantisce un sostegno concreto immediato e consente al tempo stesso di costruire relazioni, laddove la povertà non è solo materiale ma spesso accompagnata da scarsi legami sociali, carenza di reti di supporto, isolamento.

A questo si aggiunge l'importanza cruciale che queste iniziative hanno dimostrato di rivestire in occasione di eventi critici come la pandemia, quando anche nella nostra regione tantissime persone, trovandosi improvvisamente senza entrate economiche, hanno incontrato problemi di accesso ai beni essenziali, o come la recente alluvione in Romagna.

Tutte queste considerazioni e la consapevolezza che la perdurante crisi economica e sociale innescata dall'aumento dei prezzi, dei mutui e dell'inflazione continueranno a incidere sulle condizioni di vita di molte persone, portano a ritenere che le iniziative di recupero e redistribuzione come, ad esempio, quelle realizzate dagli Empori solidali (36 a settembre 2023) debbano in prospettiva futura sempre più entrare a tutti gli effetti nel sistema territoriale di contrasto alla povertà.

Ulteriori misure regionali per il contrasto alla povertà

Azioni straordinarie di contrasto alle disuguaglianze e povertà educativa

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

Nel corso del triennio 2021 - 23, in seguito al monitoraggio degli interventi realizzati¹⁰ e al confronto positivo con gli enti locali, il programma finalizzato *Azioni di contrasto alle disuguaglianze e alla crisi economico sociale generatasi in seguito all'epidemia COVID-19* è stato rifinanziato ogni anno. Complessivamente l'ammontare di risorse dedicate, in via esclusiva, all'attuazione di questo programma, è stato di 14.795.000 euro: 7 000 000 di euro nel 2021, 4.795.00 di euro nel 2022 e 3.000.000 di euro nel 2023¹¹

Inoltre, una attenzione specifica è stata data agli effetti dell'emergenza su preadolescenti e adolescenti: a partire dal 2020 la Regione Emilia-Romagna ha finanziato il programma *“Azioni di contrasto alla povertà minorile, educativa, relazionale e a contrasto del fenomeno del ritiro sociale di preadolescenti ed adolescenti”*. Il programma è stato accolto dai territori come una importante opportunità. Nato per rispondere ad una situazione emergenziale, ha mostrato l'evidenza di problemi complessi sui quali è indispensabile agire in modo sistematico e con strategie di largo respiro. Nel

¹⁰ Il report è disponibile link <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/piano-sociale-e-sanitario-2017-2019/la-programmazione-delle-risorse-del-fondo-sociale-regionale-anno-2020/anno-2020/report-di-monitoraggio-2021-programma-finalizzato-a-contrasto-dellemergenza-covid-19>

¹¹ Le risorse sono state programmate con i seguenti atti: DGR 473/2021; DGR 1283/2021; DGR 823/2022; DGR1548/2022; DGR. 832/2023

corso del triennio 2021-23 è stata quindi garantita continuità a questa linea programmatica con un finanziamento complessivo di 3.700.000 (1.700.000 euro nel 2021, 1.000.000 di euro nel 2022 e 1.000.000 di euro nel 2023¹²) utilizzati dagli ambiti distrettuali per azioni rivolte a preadolescenti e adolescenti, con particolare riferimento al sostegno all'inclusione scolastica, anche per situazioni di disagio sociale e di disabilità e al contrasto al cosiddetto "ritiro sociale" (Hikikomori). In connessione con questo programma, nel 2021, la Regione Emilia-Romagna ha pubblicato le prime Linee di indirizzo a livello nazionale, finalizzate alla prevenzione, rilevazione precoce e all'attivazione di interventi a contrasto del ritiro sociale di adolescenti e preadolescenti ¹³.

Alcune considerazioni e prospettive

La Regione Emilia-Romagna ha promosso l'istituzione e sperimentazione di un reddito regionale nonostante i dati sulla povertà della popolazione siano sempre ben al di sotto delle medie nazionali; ciò nonostante la scelta, già a fine 2016, è stata quella di porre grande attenzione sul tema dell'impoverimento, sia attraverso la misura regionale di sostegno al reddito, sia ponendo la lotta alla povertà, all'esclusione e alla fragilità quale uno dei tre obiettivi fondamentali del Piano sociale e sanitario 2017/2019.

La legge regionale sul Reddito di solidarietà (L.R. 24/2016), congiuntamente alla legge regionale sull'inclusione attraverso il lavoro delle persone fragili e vulnerabili (L.R. 14/2015) e alle misure di contrasto alla povertà nazionali (Sostegno all'inclusione attiva e Reddito di Inclusione), hanno costituito in quegli anni i tre pilastri di una nuova modalità di intervento basata sull'integrazione tra servizi differenti (sociale, sanità e lavoro) esercitata attraverso l'intervento di equipe multiprofessionali e una presa in carico congiunta delle persone, promuovendo la definizione di progetti condivisi con i beneficiari, attraverso la sottoscrizione di patti di intervento personalizzati.

L'impianto normativo, i dispositivi attuativi della Legge n. 14/2015 e l'infrastruttura che è stata costituita per promuovere, anche attraverso elevati livelli di integrazione tra politiche formative e del lavoro, permettono oggi alla Regione, alle istituzioni ed enti coinvolti di affrontare le sfide e gli obiettivi del Programma GOL (Missione M5, componente C1, tipologia «riforma», intervento "1.1 Politiche attive del lavoro e formazione" del PNRR).

E' importante riconoscere inoltre che tale impianto metodologico (equipe multiprofessionali e logica patteggiata personalizzata), ha rappresentato una esperienza pilota a livello nazionale ed ha esercitato una significativa influenza sull'impostazione delle misure nazionali di contrasto alla povertà (SIA, REI ed in seguito anche Reddito di cittadinanza), che ne hanno ripreso i fondamenti e le modalità di intervento, rinvenibile in particolare nelle Linee guida nazionali per la definizione dei Patti di inclusione sociale.

Queste scelte strategiche hanno posto la Regione Emilia-Romagna in linea anche con gli obiettivi prioritari dell'Agenda 20-30 per lo sviluppo sostenibile, sottoscritta nel settembre 2015 dai paesi aderenti all'ONU, e che come noto colloca la lotta alla povertà come "goal" n. 1.

Come indicato già nella precedente relazione, il RES¹⁴, unito alla misura nazionale Reddito di Inclusione, aveva inciso positivamente sui valori che misurano la povertà, migliorando la condizione dei nuclei percettori così come è stato riconosciuto il ruolo fondamentale del Reddito di Cittadinanza per la tenuta sociale durante il periodo della pandemia e della crisi economico-sociale che ne è derivata.

¹² Risorse programmate, rispettivamente, con i seguenti atti: DGR 1283/2021; DGR1548/2022; DGR. 832/2023;

¹³ Le linee di indirizzo sono disponibili a questo link <https://www.regione.emilia-romagna.it/notizie/2022/giugno/adolescenza-le-linee-guida-della-regione-contro-disagio-e-ritiro-sociale-formazione-prevenzione-monitoraggio/linee-di-indirizzo-su-ritiro-sociale-rer-1.pdf>

¹⁴ <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/esclusione-sociale-e-poverta/il-reddito-di-solidarieta>

Anche l'esperienza del Reddito di Cittadinanza si conclude, a partire dal 1° gennaio 2024, con l'entrata in vigore delle misure previste dal Decreto-legge 4 maggio 2023 n. 48 (Decreto Lavoro) convertito con modificazioni dalla Legge 3 luglio 2023, n. 85/2023 "Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro". Le nuove disposizioni prevedono due misure, entrambe condizionate a requisiti di reddito, cittadinanza e residenza: l'Assegno di Inclusione, riservato a nuclei con persone dai 60 anni in su, disabili oltre il 67%, minori e appartenenti a categorie vulnerabili in carico ai servizi sociali, sanitari, della giustizia, della durata di 18 mesi rinnovabili e il Supporto alla Formazione Lavoro, una misura di attivazione al lavoro, della durata di 12 mesi, rivolta agli "occupabili" tra i 18 e i 59 anni.

La complessità della gestione nel 2023 della cosiddetta "fase transitoria" dal reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione e gli aspetti tecnici e procedurali connessi all'attuazione delle nuove misure, prefigurano la necessità di costruire a livello di governance regionale un meccanismo di collaborazione, da replicare poi a livello territoriale, con tutti i soggetti coinvolti (INPS, Agenzia Regionale Lavoro, Patronati, Caf, Aziende USL, articolazioni del Ministero della Giustizia, terzo settore ecc.). L'obiettivo, in linea anche con quanto previsto dall'art. 21, comma 5, del Dlgs n. 147/2017 "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà" nonché con l'articolo 6, comma 10 della Legge n. 85/2023 è finalizzato a costruire reti di servizi, definire accordi di rilievo regionale e procedure operative territoriali per l'attuazione delle misure nazionali a favore dei destinatari finali, armonizzate con le risorse e le risposte pubbliche e private già attive.