



Istruttoria pubblica per l'attivazione di un partenariato con Enti del Terzo Settore ai fini della co-progettazione degli interventi nell'ambito del Progetto "EMPORIO SOLIDALE" 2026/2027

CUP E81J26000130004

CIG BBC3019E0B

(ai sensi dell'art. 55 comma 3 del D.Lgs. n. 117/2017 e s.m.i.)

DOCUMENTO PROGETTUALE

1. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

1.1 CO-PROGETTAZIONE

L'art. 118, quarto comma, della Costituzione, introdotto dalla Legge costituzionale n. 3/2001, di riforma del Titolo V della Costituzione, ha riconosciuto il principio di sussidiarietà orizzontale, accanto a quello di sussidiarietà verticale, ai fini dell'esercizio delle funzioni amministrative.

In tale ottica l'art. 55 del Decreto Legislativo n. 117/2017 e successive modifiche e integrazioni (s.m.i.), recante il Codice del Terzo Settore (in avanti anche solo "CTS"), disciplina, in modo diffuso e relativamente alle attività di interesse generale, previste dall'art. 5 del medesimo Codice, l'utilizzo degli strumenti della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento.

In particolare, l'art. 55, terzo comma, prevede che "la co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti (...)".

La sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 26 giugno 2020 ha affermato importanti principi di diritto sul ruolo del Terzo Settore e sulla particolare relazione con gli enti pubblici, rafforzando il c.d. principio di sussidiarietà orizzontale e introducendo il concetto di "amministrazione condivisa". Con la sentenza, viene valorizzata l'attitudine degli ETS a partecipare - insieme ai soggetti pubblici - alla realizzazione dell'interesse generale, ipotizzando, grazie all'art. 55, "un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato" e di un modello che "non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi".

La legge regionale 3/2023 specifica e declina – in relazione al contesto regionale – la disciplina statale, precisando i principi (art. 1) e le finalità (art. 2) specifici, alla luce dei quali anche gli strumenti dell'amministrazione condivisa devono essere coerenti, sia nella dimensione procedimentale, ma anche per il processo collaborativo che sostanzia la relazione fra enti pubblici ed ETS.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 528 del 13/04/2026 sono state approvate le Linee Guida regionali sull'amministrazione condivisa, ai sensi della Legge Regionale 13 aprile 2023, n. 3.

Il quadro normativo di riferimento sopra richiamato si integra, poi, per quanto di interesse, con le seguenti disposizioni e loro eventuali successive modifiche/integrazioni (s.m.i.):

- Legge n. 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"
- Legge Regionale n. 2/2003.
- D.Lgs. n. 117/2017 e ss. mm.;
- D.M. n. 72 del 31 marzo 2021 "Linee Guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo settore negli articoli 55-57 del D. Lgs. n. 117/2017.
- Art. 119 D. Lgs. n. 267/2000 e ss.mm.ii.;
- Legge n. 241/1990.



1.2 RECUPERO E LA DISTRIBUZIONE DI BENI ALIMENTARI AI FINI DI SOLIDARIETÀ SOCIALE

Obiettivi dell'Agenda globale 2023 e Patto per il lavoro e per il clima:

“**Sconfiggere la fame**” è 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. Si tratta di un obiettivo strategico che, oltre a garantire il diritto al cibo, comporta ricadute positive su molteplici temi: riduzione 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 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.

Legge n. 155 del 16 luglio 2003 e ss.mm.ii.- “Disciplina della Distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale” (c.d. Legge del Buon Samaritano):

La Legge prevede all'art.1:

Gli enti pubblici nonché gli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità, compresi gli enti del Terzo settore di cui al codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, che effettuano, a fini di beneficenza, distribuzione gratuita di prodotti alimentari, di prodotti farmaceutici e di altri prodotti agli indigenti, sono equiparati, nei limiti del servizio prestato, ai consumatori finali, ai fini del corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli stessi.

La norma equipara quindi al consumatore finale le organizzazioni di volontariato che raccolgono e distribuiscono il cibo a persone indigenti.

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”.

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.

Legge 19 agosto n. 166/2016 e ss.mm.ii. “Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi”:

Con l'approvazione della Legge 19 agosto 2016, n. 166 (c.d. Legge Gadda) il Parlamento italiano ha inteso rendere più organico e semplificato il quadro normativo, ampliando contestualmente le possibilità di donazione a più soggetti del terzo settore. La legge Gadda si pone i seguenti obiettivi:

- a) favorire il recupero e la donazione delle eccedenze alimentari a fini di solidarietà sociale; destinandole, nel rispetto della sicurezza alimentare, all'utilizzo;
- a) contribuire alla limitazione degli impatti negativi sull'ambiente e sulle risorse naturali mediante misure volte a ridurre la quantità di rifiuti prodotti;
- b) contribuire al raggiungimento degli obiettivi generali stabiliti dal Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti dal Piano nazionale di prevenzione dello spreco alimentare, previsto dal programma stesso, nonché alla riduzione della quantità dei rifiuti biodegradabili avviati allo smaltimento in discarica;
- c) contribuire ad attività di ricerca, informazione e sensibilizzazione dei consumatori e delle istituzioni, in particolare ai giovani, relativamente alla limitazione degli sprechi e l'uso consapevole delle risorse.



Deliberazione di Giunta Regionale n. 793 del 23/05/2022 - "Linea guida per il recupero, la distribuzione e l'utilizzo di prodotti alimentari per fini di solidarietà sociale:

La Regione Emilia-Romagna 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"".

Deliberazione di giunta regionale n.1537 del 29/09/2025 - Piano regionale per il contrasto alla povertà 2025 - 2027

La Regione Emilia-Romagna ha approvato il **Piano regionale per il contrasto alle povertà 2025–2027**. Il documento recepisce le indicazioni del Piano nazionale povertà 2024-2026, integrando le misure nazionali con le specificità regionali, per **avviare e coordinare** gli interventi di prevenzione e contrasto delle condizioni di povertà, nonché con il fine di combattere **esclusione sociale, disagio abitativo e povertà alimentare**.

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.

2. ANALISI DEL CONTESTO SOCIO-CULTURALE E LETTURA DEI BISOGNI DELL'UTENZA.

Quadro fornito dal Piano regionale per il contrasto alle povertà 2025 – 2027 “Insieme, con cura: contro la povertà, per la dignità”:

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.

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 2025¹**, 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 2025²** 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, 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

¹ ISTAT – Rapporto Annuale 2025, sezione su povertà assoluta e alimentare.

https://sociale.regione.emiliaromagna.it/poverta/report-istat-sulla-poverta-in-italia/istat_rapportoannuale-2025-volume-integrale.pdf

² 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



taglia. Una scelta che coinvolge non solo le fasce più povere, ma anche lavoratori e famiglie con redditi medi.

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.

Il progetto Emporio Solidale del Comune di Riccione:

In considerazione dell'evoluzione dei bisogni afferenti all'area del contrasto alla povertà e degli input innovativi provenienti dalla normativa nazionale e regionale, il sistema locale dei servizi è chiamato a ripensarsi nell'ottica di un sistema integrato e strategico. Le scelte strategiche ed operative del Comune di Riccione, nell'ambito delle misure di contrasto alla povertà sono strettamente correlate al ruolo che l'Ente locale deve assumere in veste di attore dello sviluppo sociale complessivo della propria comunità. In particolare, il Settore Sociale, dedito strutturalmente alla gestione delle problematiche in oggetto, presta una specifica attenzione ai temi dell'accoglienza, dell'informazione sui diritti delle persone della propria comunità, affrontandone le sfide con modalità che privilegino lo sviluppo e l'offerta di opportunità diverse, orientate alla maggiore inclusione possibile.

Il Settore Servizi alla Persona, in considerazione degli obiettivi individuati dall'Amministrazione Comunale nell'ambito dei documenti di programmazione dell'Ente, sin dal 2019 ha dato avvio al Progetto "Emporio Solidale", teso a favorire la realizzazione di attività finalizzate a fornire risposte alle esigenze primarie, alla valorizzazione delle reti di sostegno alla persona, al recupero delle risorse personali ed alla creazione di contesti di vita da svilupparsi in stretta collaborazione con i soggetti del Terzo Settore, puntando a valorizzare l'imprescindibile azione di quel volontariato mirato ad attivare le risorse della comunità e la creazione di reti di sostegno per contenere e supportare le "nuove fragilità" che caratterizzano la crisi della società contemporanea.

Le modalità di accesso sono definite nelle *Linee Guida per la definizione della disciplina dell'accesso e la gestione delle attività relative al progetto "Emporio Solidale" di Riccione*, approvate con deliberazione di Giunta Comunale n. 108 seduta del 14/03/2024, che rappresentano il riferimento anche per il biennio 2026/2027.

Il Nel corso del biennio 2024/2025 hanno beneficiato del progetto n. 155 nuclei familiari.

Nello specifico, lo Sportello Sociale ha attivato n. 64 schede di invio, per un totale complessivo di n. 124 beneficiari, di cui:

- n. 19 utenti minori (di cui n. 3 disabili);
- n. 18 utenti anziani;
- n. 16 utenti disabili;
- n. 28 utenti stranieri.

Gli accessi complessivi sono stati n. 520.

Anche a livello locale è confermato il quadro regionale: l'effetto della crisi prima e l'attuale situazione economica hanno avuto pesanti ripercussioni sulla spesa per consumi dei cittadini, colpendo in maggior modo le famiglie più vulnerabili. L'attuale situazione economica ha accentuato maggiormente l'impovertimento delle famiglie.

Una particolare attenzione è da porre verso la fascia di età critica è quella delle persone ultra 50enni che avendo perso il lavoro, hanno difficoltà a ricollocarsi nel mercato del lavoro ancorché lontani dal pensionamento.

3. DESTINATARI DEL PROGETTO

Persone e nuclei familiari in condizione di vulnerabilità economica e sociale - inclusi coloro che in precedenza non si erano mai rivolti ai servizi e che si trovano in situazione a rischio di impoverimento-, in possesso dei requisiti previsti dalle Linee Guida per la definizione della disciplina dell'accesso e la gestione delle attività relative al progetto "Emporio Solidale" di Riccione.



I beneficiari potranno fruire delle attività dell'Emporio Solidale prevalentemente mediante accesso allo Sportello Sociale del Comune di Riccione.

In caso le persone si presentino direttamente all'Emporio, sarà compito dell'operatore/volontario, appositamente formato, valutare se inviare la persona allo Sportello Sociale del Comune oppure verificare direttamente la presenza dei requisiti previsti dalle Linee Guida approvate dalla Delibera di Giunta e inserire la persona/ nucleo all'Emporio. Resta inteso che tale modalità è residuale rispetto agli invii dello Sportello Sociale.

Per una delimitazione più puntuale del bacino d'utenza si rimanda a quanto previsto dalle "Linee guida per la definizione della disciplina dell'accesso e la gestione delle attività relative al progetto Emporio Solidale di Riccione", approvate con deliberazione di Giunta Comunale n. 108 seduta del 14/03/2024, **allegato "Linee Guida Emporio Solidale di Riccione"** dell'Avviso pubblico (sono fatte salve eventuali future modifiche e integrazioni del documento).

4. FINALITÀ DEL PROGETTO E ATTIVITÀ PREVISTE

Gli interventi che si intendono realizzare dovranno puntare a implementare **un sistema di interventi a prevenzione e contrasto dello spreco e della povertà alimentare**, attivando una collaborazione tra AP, ETS e aziende del territorio finalizzata alla raccolta e distribuzione al dettaglio - in forma esclusivamente gratuita - di beni prevalentemente alimentari e comunque di prima necessità in favore di persone in condizioni (anche di natura transitoria) di disagio economico e sociale per i quali risulta opportuno definire un percorso progettuale individualizzato, cercando di intervenire prima che si crei una condizione cronica di deprivazione e povertà, anche attraverso l'offerta di opportunità di accoglienza ed ascolto, in una logica di lavoro di rete e coordinamento con il sistema dei servizi di welfare locale.

L'attività di co-progettazione dovrà riguardare l'elaborazione di una Proposta Progettuale in grado di assicurare la gestione delle attività tipiche di un "Emporio Solidale".

Per "**Emporio Solidale**" si intende un luogo fisico di distribuzione al dettaglio completamente gratuito, realizzato al fine di sostenere le persone in difficoltà attraverso l'aiuto alimentare e l'accompagnamento relazionale per favorire il recupero della propria autonomia. L'Emporio Solidale, nel rispetto della dignità personale e promuovendo un utilizzo responsabile dei beni distribuiti, garantisce ai beneficiari la libertà di scelta dei prodotti a disposizione, mediante l'implementazione di un sistema di accesso graduato in considerazione dello stato di bisogno, assicurando al contempo la piena tracciabilità dei prodotti distribuiti sino al consumatore finale.

L'Emporio Solidale, quale strumento di contrasto alla povertà e di inclusione sociale, dovrà essere progettato e gestito secondo le seguenti linee di intervento:

Linea 1 - "raccolta beni alimentari e di prima necessità": implementare un sistema di intercettazione e raccolta delle eccedenze del mercato alimentare (non più commerciabili ma ancora commestibili) e di prodotti di prima necessità conferiti gratuitamente da imprese del territorio locale da destinare alla distribuzione gratuita in favore delle persone in condizioni di disagio economico e sociale

Linea 2 - "accoglienza e distribuzione beni alimentari e di prima necessità": implementare un sistema di accoglienza, ascolto e sostegno mediante la distribuzione di beni alimentari e di prima necessità in favore delle persone in condizioni di disagio economico e sociale;

Linea 3 - "Accompagnamento all'autonomia": favorire azioni integrate e coordinate con i servizi sociali territoriali, al fine di instaurare rapporti collaborativi nella costruzione di percorsi individuali per l'autonomia delle persone beneficiarie, secondo una logica di lavoro di rete con i vari soggetti del privato sociale operanti nel territorio comunale e di piena integrazione con il sistema dei servizi di welfare locale.

Per la realizzazione delle linee di intervento individuate gli ETS dovranno, in particolare, impegnarsi a realizzare le seguenti azioni:

- reperimento in forma gratuita dei beni di prima necessità, da distribuire agli utenti dell'Emporio Solidale;



- allestimento dei locali messi a disposizione dall'AP, in particolare assicurando l'installazione della strumentazione necessaria a garantire il rispetto della normativa in materia igienico-sanitaria e di sicurezza alimentare;
- garantire il rispetto della normativa in materia igienico-sanitaria e di sicurezza alimentare anche per ciò che concerne il trasporto degli alimenti;
- predisposizione di un piano annuale della formazione in favore del personale, secondo quanto previsto dalla normativa vigente;
- coordinamento di iniziative di promozione del progetto "Emporio Solidale" e di sensibilizzazione delle reti di volontariato locale finalizzate al consolidamento delle sinergie tra gli attori del Terzo Settore operanti nel campo del contrasto alla povertà.

Le linee di intervento sopracitate dovranno essere altresì realizzate in coerenza e nel rispetto di quanto previsto:

- dalle **Linee guida dell'Emporio Solidale del Comune di Riccione**, "Linee guida per la definizione della disciplina dell'accesso e la gestione delle attività relative al progetto Emporio Solidale di Riccione", approvate con deliberazione di Giunta Comunale n. 108 seduta del 14/03/2024, allegate all'Avviso pubblico e ss.mm.ii;
- dalle **Linee Guida regionali** "Linea guida per il recupero, la distribuzione e l'utilizzo di prodotti alimentari per fini di solidarietà sociale", approvate con Deliberazione di Giunta Regionale n. 793 del 23/05/2022, allegate all'Avviso pubblico;
a cui si rinvia per un'attenta lettura.

5. GOVERNANCE DI PROGETTO E STRUTTURA ORGANIZZATIVA

Al fine di garantire il governo condiviso e la co-gestione delle azioni ed interventi progettuali previsti, sarà istituito un "Tavolo di Coordinamento" del progetto "Emporio Solidale".

Il tavolo sarà composto da:

- almeno un rappresentante del/degli EAP;
- almeno un rappresentante dell'AP.

Sono compiti del tavolo la pianificazione e supervisione generale delle azioni progettuali, il monitoraggio e la valutazione delle attività previste. Il tavolo svolge inoltre una azione di impulso nei confronti dell'AP, formulando proposte di iniziative e soluzioni volte a supportare l'Amministrazione Comunale nelle scelte strategiche riferite agli ambiti di intervento oggetto della presente co-progettazione.

L'/gli EAP dovrà/nno prevedere nel proprio staff:

- un referente responsabile del sistema di approvvigionamento dei beni e delle attività logistiche necessarie alla gestione del progetto (Referente approvvigionamento/logistica);
- un referente responsabile delle attività di accoglienza, ascolto, accompagnamento e distribuzione (Referente Punti di Ascolto).

Il Referente "Punti di Ascolto" è inoltre responsabile del coordinamento delle attività prestate dal personale che verrà individuato nell'ambito della proposta progettuale formulata dal/dagli EAP, nonché garante delle attività di raccordo ed interfaccia con l'assistente sociale dello Sportello Sociale del Comune di Riccione, in coerenza a quanto previsto dalle "Linee guida per la definizione della disciplina dell'accesso e la gestione delle attività relative al progetto Emporio Solidale di Riccione", approvate con deliberazione di Giunta Comunale n. 108 seduta del 14/03/2024, **allegato "Linee Guida Emporio Solidale di Riccione"**.

6. DURATA

Gli interventi e le attività oggetto della co-progettazione avranno una durata di **24 mesi** decorrenti dalla data di sottoscrizione della Convenzione tra l'Amministrazione procedente e i Partner individuati o dall'eventuale avvio anticipato delle attività, concordato tra le parti, ai sensi dell'Avviso pubblico.



La prosecuzione delle attività oltre il periodo di conclusione previsto potrà essere eventualmente autorizzata esclusivamente con la finalità di portare a compimento le attività previste in sede di co-progettazione e comunque nei limiti delle risorse finanziarie previste dall'Avviso pubblico.

La Convenzione di co-progettazione potrà essere eventualmente prolungata per ulteriore biennio, con ulteriori fondi dedicati, previa comunicazione di disponibilità tra le Parti.