



EUROPE DIRECT
Emilia-Romagna



Regione Emilia-Romagna
Assemblea legislativa



LA SESSIONE EUROPEA DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA 2023

il filo
d'EUROPA n. 37



EUROPE DIRECT
Emilia-Romagna



Regione Emilia-Romagna
Assemblea legislativa

LA SESSIONE EUROPEA DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA 2023

A cura di

Direzione generale dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

Centro Europe Direct Emilia-Romagna

www.assemblea.emr.it/europedirect

INTRODUZIONE	
<i>Elisabetta Lucertini</i>	5
L'UDIENZA CONOSCITIVA	7
<i>Emma Petitti</i>	9
<i>Paolo Calvano</i>	12
<i>Massimo Gaudina</i>	17
<i>Maurizio Molinari</i>	27
IL RAPPORTO CONOSCITIVO DELLA GIUNTA REGIONALE	29
Il posizionamento dell'Emilia-Romagna in Italia e in Europa	
<i>Maurizio Ricciardelli</i>	31
IL PROGRAMMA DI LAVORO 2023 DELLA COMMISSIONE EUROPEA	
PRIORITÀ POLITICA: UN GREEN DEAL EUROPEO	39
Obiettivo n. 2: Idrogeno rinnovabile	
La strategia per l'idrogeno	
<i>Enrico Degiorgis</i>	41
La strategia della Regione Emilia-Romagna per l'energia	
<i>Attilio Raimondi</i>	46
Obiettivo n. 3: Riduzione dei rifiuti	
Il quadro normativo europeo per la gestione dei rifiuti	
<i>Mattia Pellegrini</i>	54
Obiettivo n. 7: Suoli sani	
Iniziativa sulla protezione, la gestione e il ripristino sostenibili dei suoli dell'Unione Europea	
<i>Nicola Dall'Olio</i>	59
PRIORITÀ POLITICA: UN'ECONOMIA AL SERVIZIO DELLE PERSONE	67
Obiettivo n. 26: Pacchetto investimenti al dettaglio	
La strategia per gli investimenti al dettaglio della Commissione europea	
<i>David Sabatini</i>	69
Obiettivo n. 27: Pacchetto economia sociale	
L'Unione Europea per l'economia sociale	
<i>Agnese Papadia</i>	78

Verso la costruzione di un modello di economia sociale. Il caso di Bologna <i>Daniela Freddi</i>	83
L'economia sociale <i>Paolo Venturi</i>	91
PRIORITÀ POLITICA: PROMOZIONE DELLO STILE DI VITA EUROPEO	97
Obiettivo n. 34: Salute mentale	
La salute mentale in Emilia-Romagna oggi: numeri, sfide e prospettive <i>Alessio Saponaro</i>	99
Politiche, bisogni e qualità della cura in salute mentale <i>Antonio Lora</i>	105
Salute mentale: un approccio Glocal <i>Fabrizio Starace</i>	117
Un approccio globale alla salute mentale: una priorità per l'Unione Europea, un'opportunità di riflessione per la Regione Emilia-Romagna. Salute mentale e benessere di comunità <i>Pietro Pellegrini</i>	131
Considerazioni su bisogni e servizi d'oggi in salute mentale <i>Gian Maria Galeazzi</i>	136
Riflessioni per una nuova organizzazione dei servizi di salute mentale <i>Antonella Mastrocola</i>	137
Un approccio globale alla salute mentale: una priorità per l'Unione Europea, un'opportunità di riflessione per la Regione Emilia-Romagna. Servizi territoriali e domanda di cura <i>Michele Sanza</i>	139
Riflessioni per una nuova organizzazione dei servizi di salute mentale <i>Roberto Muratori</i>	143
Ripensare l'organizzazione dei servizi di salute mentale sulla base delle evidenze scientifiche per una loro maggiore credibilità e autorevolezza dei servizi di salute mentale <i>Paola Carozza</i>	145

Obiettivo n. 37: Lotta contro gli abusi sessuali sui minori	
Child Guarantee e la lotta alla povertà e all'esclusione sociale minorile in Italia e in Europa	
<i>Stefano Rimini</i>	156
La Garanzia europea per l'infanzia	
<i>Nadia Tempesta</i>	164
Obiettivo n. 38: Cybersicurezza	
La strategia per la cybersicurezza	
<i>Giovanni Zaccaroni</i>	171
Approfondimenti	177
La Piattaforma Fit for Future	
<i>Nikolaos Archontas</i>	179
Better Regulation e strumenti di semplificazione in ottica di competitività sostenibile	
<i>Antonina Cipollone</i>	182
Gli sviluppi della Conferenza sul futuro dell'Europa	
<i>Roberto Castaldi</i>	186
LA SEDUTA DELL'ÀULA	193
Apertura dei lavori	
<i>Emma Petitti, Presidente dell'Assemblea legislativa</i>	195
Saluti istituzionali	
<i>Rachid Madrane, Presidente della CALRE</i>	198
Relazione	
<i>Consigliera Lia Montalti</i>	202
Relazione	
<i>Consigliere Stefano Bargi</i>	211
LA RISOLUZIONE N. 6782 DEL 9 MAGGIO 2023	221

INTRODUZIONE

Elisabetta Lucertini

Cos'è la Sessione europea della Regione Emilia-Romagna

La Sessione europea è il percorso attraverso cui la Regione Emilia-Romagna partecipa alla formazione e attuazione delle politiche e del diritto dell'Unione europea.

Partendo dall'analisi del Programma di lavoro della Commissione europea e del Rapporto conoscitivo della Giunta sull'attuazione delle politiche e delle norme europee in ambito regionale, vengono individuate le iniziative europee maggiormente significative per il nostro territorio sulle quali ogni Commissione assembleare si esprime approvando un parere con riferimento alle materie di competenza.

In particolare, è la prima Commissione, titolare della competenza relativa ai rapporti con l'Unione Europea ai fini della formazione e attuazione del diritto europeo, ad avviare la Sessione europea convocando l'Udienza conoscitiva per presentare il Programma di lavoro della Commissione europea alla Rete europea regionale e ai portatori di interesse. Si tratta di un momento particolarmente significativo durante il quale l'Assemblea legislativa, organo eletto direttamente dai cittadini, ascolta gli stakeholder e ne accoglie le osservazioni.

Al termine dei lavori nelle Commissioni, la prima Commissione dà mandato ai relatori di maggioranza e minoranza di presentare all'Aula la bozza di Risoluzione contenente la posizione della Regione sulle iniziative europee di interesse. Dopo la sua approvazione, la Risoluzione viene inviata al Governo, al Parlamento e alle Conferenze dei Presidenti delle Giunte e delle Assemblee legislative.

La Sessione europea rappresenta quindi un momento di riflessione politica su ciò che la Regione intende fare rispetto alle iniziative del Programma di lavoro annuale della Commissione europea nelle materie di competenza regionale (fase ascendente) e su ciò che la Regione ha fatto per l'adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi europei (fase discendente).

La Sessione europea del 2023

I lavori della Sessione europea 2023 si sono caratterizzati per una procedura di lavoro rinnovata che ha anticipato l'approvazione di alcuni emendamenti alla L.R. n. 16/2008 che disciplina la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione delle politiche e del diritto dell'Unione europea.

La peculiarità più significativa del nuovo metodo di lavoro risiede nella nomina di un relatore di maggioranza e di un relatore di minoranza della risoluzione finale che, in questa Sessione, sono stati rispettivamente individuati nella Consigliera Lia Montalti e nel Consigliere Stefano Bargi.

Inoltre, le Commissioni assembleari sono state maggiormente coinvolte nel percorso in quanto hanno svolto delle audizioni per approfondire alcuni temi ed iniziative del Programma di lavoro 2023 della Commissione europea. Tali approfondimenti sono stati svolti da esperti le cui relazioni sono contenute nella presente pubblicazione.

La Sessione europea 2023 si è conclusa in Aula il 9 maggio con l'approvazione della Risoluzione n. 6782.

Ulteriori informazioni e tutti gli atti prodotti durante i lavori della Sessione europea dell'Assemblea legislativa 2023 sono disponibili al link: <https://www.assemblea.emr.it/europedirect/europe-direct/lemilia-romagna-in-europa/lemilia-romagna-in-europa>

L'UDIENZA CONOSCITIVA

Emma Petitti

Presidente dell'Assemblea legislativa

Ringrazio il presidente della prima Commissione Massimiliano Pomignoli, ringrazio tutti i presenti, chi ci sta seguendo on line, tutti gli *stakeholder* che hanno deciso di partecipare a questa importante iniziativa, a questo importante pomeriggio con i loro contributi.

Ringrazio i parlamentari europei, che non sono mai mancati in questi anni nel contribuire a costruire con noi un percorso di ascolto e di crescita sulle politiche europee.

Tengo a sottolineare, ovviamente, questa relazione molto stretta che in questi anni abbiamo sempre mantenuto tra Assemblea e Giunta. L'assessore Calvano potrà arricchire le considerazioni che, come Assemblea, mi sento di condividere con voi. In questi anni abbiamo sempre puntato a vivere questo momento come un'opportunità, proprio per consolidare le relazioni tra la nostra istituzione, i cittadini, le imprese, le associazioni, tutti gli *stakeholder*, raccogliendo quei suggerimenti, quegli stimoli che devono anche arricchire il nostro confronto politico: Maurizio Molinari, Massimo Gaudina entreranno nel merito di iniziative che riguardano proprio questo programma di lavoro dedicato alla Sessione europea.

Crediamo che si tratti di un lavoro rilevante che, nelle prossime settimane entrerà nel merito delle varie questioni, anche attraverso il coinvolgimento di tutti i consiglieri proprio nelle varie Commissioni competenti.

Un esercizio di ascolto, se vogliamo definirlo così, che richiama anche il più grande esperimento democratico che l'Unione europea ha promosso: quello della Conferenza sul futuro dell'Europa. Conferenza sul futuro dell'Europa che sappiamo essersi conclusa a maggio dell'anno scorso, e per la quale il Centro Europe Direct della nostra Regione, che ha sede nell'Assemblea legislativa, ha svolto un ruolo prezioso, importante, di *hub* della Conferenza, insieme ad altri Centri europei.

Crediamo che la Conferenza sul futuro dell'Europa sia stato esso stesso un esercizio straordinario di democrazia partecipativa e deliberativa, proprio su scala europea, un modo che è servito anche a migliorare la definizione delle politiche europee.

Il successo è stato tale che il programma di lavoro della Commissione europea per il 2023 dà direttamente o indirettamente seguito ad alcune proposte che la Conferenza sul futuro sull'Europa ha avanzato; questo per dire che è un reale esercizio di ascolto e di democrazia partecipativa a cui come Assemblea regionale teniamo molto. Per fare solo alcuni esempi: siamo riusciti ad intervenire rispetto, ad esempio, al riesame della governance economica europea, rispetto al grande tema dei rifiuti alimentari e tessili e al tema della salute mentale.

Ci sono stati poi i *panel* di cittadini, quindi, ancora una volta, con il coinvolgimento diretto delle nostre comunità, che in qualche modo riescono a deliberare sulle iniziative del prossimo anno in materia, ad esempio, di sprechi alimentari, mobilità per l'apprendimento e mondi virtuali.

Alcuni esempi concreti per condividere con voi come il nostro lavoro riesce ad incidere direttamente sulle politiche messe in campo.

Quest'anno la Sessione europea si svolge ancora in un contesto che viviamo a livello europeo e a livello nazionale e regionale molto difficile, quindi per tutti i cittadini europei. È passato ormai un anno dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e sappiamo che stiamo ancora vivendo una crisi sanitaria profonda: tre anni di Covid, un anno di guerra e la crisi sanitaria è diventata anche una crisi economica e sociale che si è andata ad aggiungere alla crisi climatica. Quindi, inevitabilmente, un contesto complesso, delicato e critico che rappresenta però anche un'opportunità per rivedere il nostro stesso sistema di governance. Tengo però a sottolineare che c'è un aspetto, un elemento che ha caratterizzato tutti gli Stati membri della nostra Europa e le stesse Regioni, compresa ovviamente la nostra Regione, Regione d'Europa, che

è l'elemento della solidarietà. Abbiamo saputo dare, di fronte a questi fatti estremamente critici, prova di grande solidarietà, sostenendo i cittadini e le imprese anche per favorire la ripresa economica e non lasciare indietro nessuno.

Voglio ricordare le parole della Presidente Ursula Von der Leyen, del 14 settembre scorso, che nel pronunciare il suo discorso sullo stato dell'Unione ha detto che un intero continente si è unito all'insegna della solidarietà, e gli europei non si sono mai tirati indietro e non hanno esitato di fronte alla loro disponibilità a dare aiuto.

Io credo che in queste parole ci siano tutta la forza e tutta la visione di questa Unione europea: c'è la nostra capacità di agire uniti, per dare risposte ai nostri cittadini, soprattutto a coloro che sono più in difficoltà, senza perder mai di vista gli obiettivi più a lungo termine, che sono quelli legati alla sostenibilità e alla costruzione di società resilienti e giuste.

Credo che questi obiettivi oggi debbano essere anche al centro del lavoro della nostra Conferenza e della nostra udienza conoscitiva, ed è per questo che io auguro a tutti voi e a tutti noi buon lavoro, ringraziando ancora tutti quanti coloro che hanno voluto partecipare.

Grazie.

Paolo Calvano^(*)

*Assessore al Bilancio, Personale, Patrimonio,
Riordino istituzionale, Rapporti con l'Unione Europea*

Grazie Presidente, grazie a tutte e a tutti per la partecipazione alla giornata odierna, e anche agli ospiti che ascolteremo negli interventi successivi, a partire dalla rappresentanza della Commissione europea, alla rappresentanza del Parlamento europeo, considerando anche i diversi parlamentari europei che hanno deciso di intervenire, cosa che ci fa enorme piacere.

L'udienza conoscitiva di oggi sul programma di lavoro della Commissione europea 2023 in realtà sappiamo che arriva pochissimi giorni dopo un'importante seduta straordinaria del Consiglio europeo. Non possiamo non tenerne conto nel corso del dibattito che avremo oggi, e di quello che avremo durante tutta la Sessione europea.

Il programma di lavoro 2023 nasce, lo diceva bene la Presidente Petitti, che ringrazio, in un contesto di grandi crisi e di grandi trasformazioni. Abbiamo avuto prima la pandemia da Covid 19, con le conseguenze ad essa collegate, e successivamente gli effetti del conflitto tra Russia e Ucraina, che sta determinando ripercussioni economiche, che sono sotto gli occhi di tutti, e ripercussioni, purtroppo, ancor più gravi, di carattere umanitario.

Per far fronte a queste emergenze nel programma di lavoro della Commissione vengono inquadrare tre realtà che tra di loro si integrano a vicenda: la prima è quella indubbiamente della necessità di un'Unione Europea salda e unita, perché solo collettivamente si possono affrontare sfide di questa portata. La seconda realtà punta ad accelerare la trasformazione radicale che è stata delineata già dall'inizio dell'attuale mandato della Commissione europea per rispondere all'emergenza climatica e ambientale da un lato, ad avere economie più residenti, industrie più competitive e società più equa. La terza è quella di andare oltre

^{*)} Versione riveduta dall'autore della relazione tenuta nella seduta della Commissione assembleare Bilancio Affari generali ed istituzionali del 15 febbraio 2023

l'ordinaria amministrazione, attraverso interventi strutturali per la riduzione dei costi dell'energia, garantendo la competitività industriale, la sicurezza alimentare, il rafforzamento dell'economia sociale di mercato. È evidente, come dicevo in premessa, che queste cose non possono non tener conto di quelli che sono stati gli esiti del Consiglio del 9 febbraio scorso, quando si è discusso su come affrontare il tema della crisi energetica e rispondere all'*Inflation Reduction Act* messo in campo dagli Stati Uniti.

Non si è raggiunto un accordo sul fondo sovrano, ma perlomeno si è arrivati a conclusioni che dovrebbero determinare una maggior flessibilità nell'utilizzo degli aiuti di Stato, un'altrettanta maggior flessibilità nell'utilizzo dei fondi europei, nonché, nell'anno delle competenze, il rafforzamento delle competenze per rispondere alle sfide che abbiamo di fronte.

C'è da sottolineare che lo scambio tra flessibilità negli aiuti di Stato e maggiore flessibilità nell'utilizzo dei fondi europei è funzionale soprattutto a quei Paesi che della maggior flessibilità degli aiuti di Stato non possono approfittare perché hanno vincoli di bilancio, debiti molto elevati. È quindi una di quelle cose che potrebbe far bene all'Italia, o comunque ridurre la scarsa possibilità dell'Italia di agire sugli aiuti di Stato, viste le situazioni di bilancio.

Vedremo poi, nel corso dei prossimi passaggi, cosa succederà.

Mi preme sottolineare che indubbiamente la crisi pandemica, la guerra in Ucraina, la crisi energetica ed economica hanno impattato in maniera diversa sulle Regioni. Ce lo dice anche il Rapporto annuale dell'Unione Europea sullo stato delle Regioni e delle città nel 2022. È evidente che l'Italia è nel gruppo di quei Paesi e di quelle regioni più colpite.

Su queste ha agito il PNRR, come sappiamo, con un impatto sul nostro Paese, con una fetta per il nostro Paese molto, molto rilevante. Non possiamo negare che nel PNRR c'è una carente prospettiva territoriale nella gestione del PNRR. Questo obiettivamente rischia di trasformarsi, come ha detto il Comitato delle Regioni, in una opportunità persa per l'Unione Europea, cosa che non ci possiamo permettere.

Per questo, quell'approccio che viene definito *space-blind*, cioè cieco ai luoghi, rischia di essere un approccio che invece di compensare le differenze territoriali non solo tra nord e sud e all'interno dei territori rischia di ampliarle. Ripeto: questo non possiamo permettercelo.

Per questo, nella recente missione che come regione Emilia-Romagna abbiamo svolto a Bruxelles negli incontri avuti con gli esponenti dell'alta amministrazione dei diversi Commissari, e ringrazio per questo il lavoro prezioso del nostro ufficio a Bruxelles, per noi fondamentale nel costruire quelle relazioni indispensabili per portare a casa più risultati possibili, in quegli incontri abbiamo evidenziato come sia necessario, nel momento in cui si mettesse mano al tema di organizzazione del PNRR, come sia opportuno dare l'opportunità, scusate il gioco di parole, di avere da lì anche un sostegno in termini di assistenza tecnica nei confronti degli enti locali attuatori degli interventi.

A ciò abbiamo aggiunto la necessità, o meglio, abbiamo chiesto il massimo dell'attenzione sulla politica di coesione. Non vorremmo cioè che le future scelte di bilancio dell'Unione Europea mettano in secondo piano la politica di coesione, quella che utilizziamo in Regione Emilia-Romagna, in Italia e in molte Regioni.

Lo diciamo perché un terzo del bilancio dell'Unione Europea è legato alla politica di coesione, e confidiamo che tale rimanga, perché attraverso quella politica di coesione possono essere messe in campo quelle politiche di valorizzazione delle differenze territoriali, e al contempo, di intervento per ridurre le differenze tra le diverse Regioni e all'interno delle Regioni tra i diversi territori. Una cosa che l'Emilia-Romagna ha fatto e definito attraverso il Documento Strategico regionale, dove abbiamo dato una grande centralità alle ATUS E STAMI, cioè alle politiche territoriali sia delle città che delle zone montane e periferiche, delle cosiddette aree interne, così come abbiamo cercato il massimo di integrazione tra FESR, FSE Plus, FEASR e Fondo di coesione e sviluppo, oltre che ovviamente il PNRR nella strategia inquadrata nel Patto per il lavoro e per il clima.

Abbiamo ritenuto opportuno, e abbiamo presentato all'Unione Europea il

nostro sistema di monitoraggio sul PNRR, che oggi ci consente di avere un monitoraggio al minuto su cosa sta succedendo in Emilia-Romagna in termini di risorse che arrivano, di PNRR e loro utilizzo. Siamo a 6,5 miliardi, se non se non vado errato, con una 35 per cento di coloro che dovranno attuare il PNRR, che sono i Comuni capoluogo. Più in generale, i soggetti maggiormente coinvolti come soggetti attuatori sono proprio le realtà territoriali.

C'è stata anche grande capacità di mettere in campo progetti di network con il coinvolgimento di Regioni, enti locali, ASL, ACER e società partecipate, a testimonianza di quello che vuole essere l'approccio al PNRR da parte dell'Emilia-Romagna, cioè come un approccio di governance partecipativa. In tal senso va anche la cabina di regia che abbiamo messo in campo insieme ad ANCI, UPI, Città metropolitana e UNCEM.

La Regione inoltre sta investendo e sta cercando di fare la sua parte sul rafforzamento della capacity building degli enti locali, sia attraverso l'attuazione del Progetto "1.000 esperti", sia attraverso i programmi di riordino territoriale, così come abbiamo un ruolo strategico nella cooperazione territoriale europea attraverso il progetto ADRIION che ci consentirà di utilizzare 160 milioni di euro per affiancare agli investimenti infrastrutturali anche la costruzione di relazioni e di reti fondamentali per l'oggi e per il domani.

In conclusione, come Emilia-Romagna abbiamo lavorato per individuare i temi del programma di lavoro della Commissione 2023 di maggiore interesse per il nostro territorio, temi che sono confluiti nel documento da presentare e poi discutere nella Sessione europea.

Questo esercizio di individuazione degli obiettivi strategici da declinare a livello regionale si svolge con attenzione e consapevolezza della centralità degli interessi degli enti locali e di tutti gli altri portatori di interesse, secondo un metodo, quello della sussidiarietà.

La Sessione europea inoltre rappresenta un modello virtuoso di *decision making process*, e l'esperienza della rete europea regionale credo ne sia un'ulteriore testimonianza.

In sostanza, credo che il metodo che abbiamo utilizzato per il Patto per il lavoro e per il clima in Emilia-Romagna non sia solo un modo di fare, ma è soprattutto un modo di essere, anche nelle nostre relazioni europee. Consentitemi di dire che fase discendente e fase ascendente le potremmo tradurre così: l'Emilia-Romagna cresce anche grazie all'Europa e l'Europa non può fare a meno dell'Emilia-Romagna.

Grazie

Buongiorno, grazie Presidente Petitti, un saluto a tutti i presenti.

L'Emilia-Romagna continua ad essere una Regione interessante e importante per l'Europa sia nell'utilizzo delle opportunità che l'Europa offre, che si parli di fondi strutturali, di PNRR, e di quant'altro, sia proprio in questo percorso di partecipazione dei cittadini e degli attori socioeconomici di tutta la Regione alla discussione, al dibattito, all'elaborazione delle proposte future. Non succede questo nel resto d'Europa e nel resto d'Italia. Succede in alcune Regioni più partecipative e questa è sicuramente una delle esperienze di punta, che continua ad essere una storia di successo anche in questo campo.

Il programma di lavoro è sostanzialmente una lista di atti legislativi che la Commissione europea vuole adottare, o sta già adottando in questo 2023. Proposte legislative che evidentemente si collocano all'interno di un contesto molto speciale: tre anni di pandemia, un anno di guerra, un'emergenza climatica, invece, destinata a durare ancora di più, quindi prioritaria anche nella risposta che le istituzioni internazionali devono dare; un contesto di policrisi, com'è stato definito, policrisi che non deve portarci al pessimismo perché, com'è già stato detto, anche nelle crisi possono nascere delle opportunità. Soprattutto queste crisi stanno spingendo, stanno accelerando e non frenando, sulla doppia transizione: quella verde e quella digitale, di cui la presidente von der Leyen già parlava nel 2019 al momento del suo insediamento e che continuano ad essere le due pietre miliari di questa attuale Commissione, naturalmente insieme alla crescita economica che accompagna questa doppia transizione.

^(*) Versione riveduta dall'autore della relazione tenuta nella seduta della Commissione assembleare Bilancio Affari generali ed istituzionali del 15 febbraio 2023.

^(**) Da marzo 2023 il Dott. Gaudina ha assunto altro incarico.

Il programma 2023 in cifre: 43 nuove iniziative politiche, otto iniziative per la semplificazione normativa, 116 proposte prioritarie pendenti, cioè che sono già state proposte in passato e che si trovano attualmente nelle varie fasi procedurali europee, una proposta di abrogazione e una proposta di ritiro.

Ovviamente non parleremo di tutte e 43, anche perché l'idea quest'oggi è soprattutto di stare all'ascolto. Prima di vedere un po' più nel dettaglio alcune di queste proposte vi evidenzio che la strategia politica in generale si concentra, come dicevamo, sulla neutralità climatica da raggiungere entro il 2050, con la tappa intermedia del 2030, il futuro digitale, la nostra economia, un'unione di prosperità e un'unione più forte nel mondo. È evidente che dobbiamo soffermarci su quella che è stata l'emergenza più drammatica, e che continua ad essere l'emergenza più drammatica: la guerra in Ucraina, l'invasione da parte della Russia che tra poco, il 24 febbraio, avrà segnato il primo anno di conflitto. Su questo, come sapete, l'Europa è stata più unita che mai e più rapida che mai, perché dopo due giorni dall'inizio della guerra sono state subito decise le prime sanzioni da parte dell'Unione Europea, a cui sono seguiti altri otto pacchetti di sanzioni, quindi nove pacchetti in totale. Si sta parlando del decimo pacchetto che è stato preannunciato la scorsa settimana al Consiglio europeo di Bruxelles e che la Commissione europea sta preparando ed uscirà a breve. Naturalmente, le sanzioni non sono la soluzione del problema, o non sono l'unica soluzione del problema, ma sicuramente sono uno degli strumenti che il diritto internazionale consente di utilizzare per aiutare un Paese aggredito e per indebolire un Paese aggressore. È questo che l'Unione Europea ha fatto sin dall'inizio, anche con altre iniziative, evidentemente. Voglio ricordare i 67 miliardi di euro che l'Unione Europea ha stanziato in questi ultimi dodici mesi in vari campi, in varie aree di intervento: dagli aiuti umanitari agli aiuti per la ricostruzione, all'aiuto alla rete energetica ucraina.

Ci sono state iniziative in tanti campi, dall'aiuto alle scuole ucraine, con il dono di autobus, alla creazione di una piattaforma in Europa per riconoscere e tradurre i titoli e le qualifiche professionali di tanti lavoratori e

professionisti ucraini che sono venuti in Europa e che sono riusciti, integrandosi, a dare una mano anche all'economia europea, in una situazione che possiamo definire *win win* nel quadro della tragedia di cui si parla, ma che comunque ha facilitato l'integrazione di tante persone. Ricordiamo 8 milioni di rifugiati, di persone che sono fuggite dall'Ucraina verso l'Unione Europea, 4 milioni delle quali hanno ottenuto la cosiddetta protezione temporanea, uno strumento giuridico molto preciso, che permette di avere accesso all'istruzione, al lavoro, alle cure sanitarie, eccetera. Anche da questo punto di vista, quindi, c'è stato un grosso sforzo.

Ovviamente, la guerra in Ucraina continua ad essere la priorità, se ne è parlato al Consiglio europeo. Vedremo che cosa succederà nei prossimi mesi, ma evidentemente tutto sarà fatto da parte europea per cercare di porre fine a questa guerra nel modo più giusto possibile, che è minimizzare le perdite e aiutare soprattutto la ricostruzione.

Già si parla di ricostruzione, c'è stata una grande conferenza a Lugano, e anche su questo l'Europa e l'Ucraina sono pronte a lavorare insieme, nel quadro di un processo di avvicinamento dell'Ucraina che, come sapete, ha fatto domanda di adesione all'Unione Europea insieme alla Moldavia e alla Georgia; quindi, c'è un cammino che è stato intrapreso, sul quale già ci sono stati dei progressi in questi pochissimi primi mesi.

Questa naturalmente è una priorità che viene prima delle proposte legislative di cui parlavo, ma evidentemente non se ne può fare a meno.

L'Unione della solidarietà. Sono già state sottolineate le parole di Ursula von der Leyen: "un intero continente si è unito nel segno della solidarietà, gli europei non si sono nascosti, né hanno esitato", pronunciate a settembre, davanti al Parlamento europeo. "Solidarietà" è stata la parola chiave e continua ad essere la parola chiave nei confronti degli ucraini, ma continua ad essere anche la parola chiave nei confronti dei cittadini europei che stanno subendo delle conseguenze di questa guerra. Basti pensare alla crisi energetica che abbiamo vissuto e che ancora stiamo vivendo, anche se si sono fatti dei grossi passi avanti, anche in termini di sicurezza alimentare, un altro settore messo a dura prova dalla guerra in

Ucraina. È la stessa solidarietà che è stata dimostrata durante la pandemia dalle Istituzioni, ma anche dai cittadini, tutti insieme, con la volontà di uscire da un'emergenza e da una crisi evidentemente imprevedibile, ma che siamo riusciti a sconfiggere con una strategia vaccinale, con delle nuove terapie, con una grande mobilitazione dei cittadini stessi, e soprattutto con l'azione congiunta di 27 Governi che hanno deciso di andare, insieme con la Commissione europea, a negoziare in un'unica modalità e con un unico interlocutore questi vaccini. Tutto questo ha fatto parte dei risultati recenti che dobbiamo sottolineare.

Per quanto riguarda l'energia, la Commissione ha stabilito misure di intervento di emergenza sul mercato per far fronte ai recenti aumenti dei prezzi. Con il *REPowerEU* la Commissione ha compiuto anche qui i primi importanti passi di solidarietà e ci sono state molte iniziative: *in primis* la strategia che si basa sulla diversificazione delle fonti, sul risparmio energetico e sull'aumento degli investimenti nelle rinnovabili, che è stata la risposta europea alla troppa dipendenza dal gas russo, cosa di cui dovremmo fare a meno in futuro. Questa strategia per questi mesi sta decisamente funzionando.

Due parole sullo stato della democrazia, lo Stato di diritto e il ruolo dei cittadini. Questo programma di lavoro 2023 è centrato molto sulle priorità e sulle esigenze dei cittadini, molte delle quali sono state espresse, peraltro, nella già citata Conferenza sul futuro dell'Europa, che ha coinvolto 4 milioni di cittadini, in formato reale o virtuale in tutta in tutta Europa, che si parli di sanità, di innovazione, di crescita, di lavoro, di diritti, di competenze. Fra un attimo ci soffermeremo sul tema delle competenze, ma ora passiamo in rassegna molto rapidamente le sei priorità della Commissione von der Leyen, attorno alle quali sono state raccolte le 43 proposte legislative.

Molto rapidamente, come dicevo: priorità n. 1: il Green Deal europeo, cioè la lotta ai cambiamenti climatici e al tempo stesso una strategia di crescita sostenibile inclusiva per tutta Europa. Quali sono le principali proposte che usciranno quest'anno per il Green Deal? Intanto è uscita due giorni fa una proposta per la riduzione della CO₂ dei veicoli pesanti. Questa

completa evidentemente il pacchetto delle molte misure nel campo della mobilità; forse Molinari o gli eurodeputati presenti quest'oggi potranno parlare del voto che c'è stato ieri sulla mobilità elettrica, sulle auto del futuro, su cui è necessario addivenire ad un accordo quest'anno.

Ci saranno ulteriori misure per il clima e l'ambiente, per l'eliminazione del carbonio, per migliorare la qualità dell'aria. C'è una riforma completa del mercato dell'elettricità dell'Unione Europea, che comprende il disaccoppiamento dell'effetto dei prezzi del gas sui prezzi dell'elettricità. L'accoppiamento di questi due prezzi è stata una delle cause all'origine dell'aumento dei prezzi dell'elettricità, come sapete. Ci sarà la proposta di creare una nuova banca europea dell'idrogeno per investire 3 miliardi di euro nell'avvio di un mercato dell'idrogeno nell'Unione Europea, anche attraverso l'adeguamento dell'offerta alla domanda. L'idrogeno è una delle soluzioni di lungo periodo, evidentemente, nel campo delle rinnovabili al problema energetico. C'è il tema dell'economia circolare, quindi l'obiettivo di ridurre i rifiuti alimentari, l'obiettivo di migliorare il riciclaggio dei tessuti e molto altro.

Green Deal, quindi, che resta la priorità n. 1 e che la crisi energetica, la crisi della guerra, la crisi del Covid non hanno rallentato, ma ancora una volta, come dice il nostro Primo vicepresidente Frans Timmermans, hanno accelerato sulla strada della decarbonizzazione e degli obiettivi 2050 nel lungo periodo e 2030, che è l'obiettivo intermedio, cioè la riduzione del 55 per cento di CO₂ entro il 2030.

Seconda grande priorità: un'Europa adatta e pronta per l'era digitale. Se sui temi ambientali e sostenibili l'Europa è decisamente un *leader* a livello mondiale, nel campo digitale non è così. Noi siamo dei *followers*, per usare un termine abusato. Siamo dei *followers* perché altre potenze nel mondo sono più avanti di noi, e noi venendo dopo di loro abbiamo però il vantaggio di poter evitare certi errori che sono fatti, o che possono essere fatti da chi è partito prima. Ecco perché per noi la trasformazione digitale deve essere prima di tutto etica, trasparente e sicura. C'è una dimensione giuridica, c'è una dimensione sociale e c'è

anche una dimensione etica che accompagneranno le azioni dell'Unione Europea in tutto quello che riguarda l'intelligenza artificiale, i metaversi, la cybersicurezza, la digitalizzazione in generale delle nostre società.

È importante, a proposito di digitale, ricordare il ruolo delle materie prime critiche. Ecco perché ci sarà una proposta di legge europea su queste materie prime, per garantire un approvvigionamento adeguato e diversificato per l'economia digitale europea e per la transizione verde, dando priorità anche qui al riutilizzo e al riciclaggio.

Oltre a perseguire questi sforzi congiunti, insieme ai 27 Stati membri, quelli del decennio digitale europeo, ci sarà anche una proposta che riguarderà gli strumenti per lo sviluppo proprio dei metaversi di cui parliamo, che offrono possibilità nuove per le industrie, i settori dei servizi, le arti creative e i cittadini. Ci sarà una proposta per l'espansione e il miglioramento dell'uso di strumenti e processi digitali nel diritto societario, che aumenterà la trasparenza delle imprese nel mercato unico. Ci sarà la proposta di un pacchetto di licenze per i brevetti, per contribuire a garantire un ambiente normativo stabile per le nostre imprese nel campo digitale. Si dovranno rimuovere gli ostacoli che ancora frenano le nostre piccole imprese e ci sarà un pacchetto di aiuti specifico per le PMI. Inoltre, la Commissione rivedrà la direttiva sui ritardi di pagamento per ridurre gli oneri a carico delle PMI. Ci saranno molte altre iniziative che già sono in corso, e la città di Bologna è sempre stata in prima fila su questo: basti ricordare il supercomputer Leonardo, che è stato inaugurato pochi mesi fa, che è uno dei supercomputer più veloci del mondo, che messo in rete con altre realtà simili, di altre città europee, pone l'Europa in questo campo, invece, in primissima fila a livello mondiale.

Terza priorità della Commissione von der Leyen è l'economia al servizio delle persone. Andrò velocemente: abbiamo già parlato di quello che è stato fatto per ridurre l'impatto della crisi e della guerra in Russia. Ci saranno nuovi controlli strategici sugli investimenti, sulle esporta-

zioni. La Commissione è pronta a rivedere il regolamento dell'Unione Europea sullo *screening* degli investimenti diretti esteri: è un meccanismo che prevede un monitoraggio degli investimenti che vengono dall'estero, soprattutto per verificarne l'impatto in settori strategici. C'è poi il lato sociale di tutto questo, il pilastro europeo dei diritti sociali, che prevede, per esempio, un'iniziativa per la digitalizzazione dei sistemi di sicurezza sociale e delle reti di sicurezza sociale a sostegno della mobilità del lavoro.

Vi sono inoltre molte iniziative nel campo delle competenze, della riqualificazione professionale, ci arriverò fra un attimo. Dal punto di vista economico quest'anno ci sarà anche, molto importante, la revisione del programma, o meglio, del quadro finanziario europeo 2021-2027, cioè tutta la programmazione 2021-2027 europea: quest'anno ci sarà la revisione di questo bilancio settennale, nonché il riesame del Patto di crescita e stabilità, su cui la proposta della Commissione è già uscita, e che sarà discusso dalle altre Istituzioni nel corso del 2023, così come, naturalmente, dobbiamo ricordare il PNRR italiano, ma anche il PNRR di tutti i Paesi europei che stanno procedendo e che entrano nel vivo del terzo anno della loro programmazione.

Non voglio dimenticare una revisione della direttiva sui servizi di pagamento per sostenere l'innovazione, garantendo al tempo stesso un uso più semplice e sicuro dei servizi di pagamento *on line* per proteggere meglio gli utenti da frodi e abusi.

Passando invece alla quarta priorità, che riguarda il ruolo dell'Europa nel mondo, abbiamo già parlato evidentemente della questione della guerra in Russia; dal lato invece commerciale ricordiamo che la Commissione spingerà per la piena ratifica degli accordi commerciali con il Cile, il Messico e la Nuova Zelanda; continueranno i negoziati con Australia, India, Indonesia e ci sarà una nuova agenda per l'America Latina e i Caraibi. Ci sarà una proposta per la strategia spaziale europea in campo di sicurezza e difesa, una nuova strategia di sicurezza marittima

e il proseguimento delle azioni nel campo della difesa europea, compresa una nuova strategia per la cybersicurezza che prevede, tra le altre cose, anche la creazione di un'Accademia europea di cybersicurezza per esperti del settore.

Quinta priorità: la promozione dello stile di vita europeo. Qui due parole sull'anno europeo 2023 che sarà dedicato alle competenze. Ci sono 28 settori produttivi in Europa, anche in Italia, che denunciano la carenza di profili formati e adeguati nei loro rispettivi comparti. Ci sono i tre quarti delle aziende europee che sottolineano la difficoltà di trovare questi profili; quindi, c'è un *gap* fra la richiesta del mondo del lavoro e quello che il mondo della scuola e della formazione offrono.

Per ridurre questo *gap* ci sono molte azioni già in corso a livello regionale, nazionale ed europeo, ma quest'anno si vuole veramente mettere l'accento su questa priorità, si vuole coinvolgere l'intera società civile, il mondo dell'impresa, il mondo della formazione, il mondo delle Istituzioni per far passare il messaggio che, come già sappiamo da tanti anni però senza grandi risultati, non si finisce di studiare quando si esce dai banchi di scuola o dell'università, ma bisogna continuare ad aggiornarsi, a formarsi, a trovare nuove competenze o ad aggiornare quelle già acquisite (la rivoluzione del *lifelong learning*). Questo riguarda sia i giovani sia gli adulti che sono già nel mercato del lavoro, che devono adattarsi a un mondo del lavoro che cambia in continuazione. Anche qui, quindi, le competenze verdi, le competenze digitali, le competenze trasversali sono quelle che aiuteranno le nostre cittadine e i nostri cittadini non soltanto verso una migliore integrazione nel mondo del lavoro, ma anche semplicemente verso una migliore integrazione nella vita sociale *tout-court* di tutti i giorni.

Sempre nel campo della promozione dello stile di vita europeo c'è anche un altro tema molto importante: quello della salute. Al di là del Covid e della strategia che ci ha fatto e ci sta facendo uscire dalla pandemia, ci sono nuovi piani per cercare di sconfiggere il cancro. Ci sarà

la proposta di raccomandazione sui tumori prevenibili da vaccino e un aggiornamento della raccomandazione sugli ambienti senza fumo. E poi c'è una campagna paneuropea che si chiama "BeActive", una campagna per il benessere psicofisico dei nostri cittadini, che vuole essere un invito all'attività fisica, alla qualità della vita, agli stili di vita sani, che sta attraversando il continente. Tra l'altro, proprio qui a Bologna due settimane fa, in occasione delle finali di Coppa Italia di pallavolo, come rappresentanza a Milano, abbiamo svolto un'azione di comunicazione proprio su questo tema.

Sesta ed ultima priorità: una nuova spinta per la democrazia europea, che evidentemente non è meno importante delle altre. Qui, però, c'è tutto il discorso sulla libertà dei *media*, con una nuova proposta di legge europea, nuove iniziative per intensificare la lotta contro la disinformazione e sostenere la libertà e il pluralismo dei *media* e, ancora, misure per aggiornare il nostro quadro legislativo per la lotta alla corruzione.

Queste, insieme alle iniziative per rafforzare e monitorare lo stato di diritto in Europa, saranno tra le priorità. Non voglio assolutamente dimenticare un'iniziativa faro per i diritti delle persone con disabilità, che sarà lanciata quest'anno.

Queste sono, in rapida sintesi, alcune delle 43 proposte legislative di quest'anno. Tutto questo sotto l'etichetta della *better regulation*, cioè del legiferare meglio, il che significa che ogni proposta sarà preparata con un'analisi sull'impatto, su costi e benefici di ciascuna proposta, come già da alcuni anni è il caso. Come è già stato detto, molte delle sfide di cui abbiamo parlato e di cui stiamo parlando oggi possono essere affrontate solo collettivamente. La parola "collettivamente", quindi, è quella che va sottolineata. Così come vanno sottolineate le parole "trasformazione" e "accelerazione". Queste trasformazioni stanno avvenendo in modo sempre più accelerato. Una terza parola chiave è che le crisi di oggi e le emergenze di oggi non possono essere affrontate con un approccio *business as usual*. Sono temi nuovi, sono crisi nuove, sono emergenze che richiedono nuove reazioni,

nuove modalità, nuove procedure. Lo abbiamo visto con la crisi pandemica e lo abbiamo visto con la crisi ucraina. C'è bisogno di nuove reazioni, nuove forme, nuove flessibilità. "Flessibilità" è un'altra di queste parole chiave.

Come dicevamo, e concludo, l'Anno europeo delle competenze sta cercando di far passare il messaggio che c'è bisogno di molte competenze trasversali per superare le emergenze e le difficoltà di oggi. Una di queste competenze trasversali è proprio quella dell'ascolto. Saper ascoltare è una delle qualità che sarà sempre più importante per i cittadini. Questo vale anche per le Istituzioni. Ecco perché questa è una sessione soprattutto di ascolto da parte nostra, anche se ho parlato più del previsto. Sarò lieto, quindi, di ascoltare i vostri *input*.

Grazie ancora.

Maurizio Molinari

Responsabile dell'Ufficio del Parlamento europeo a Milano

Vi ringrazio molto per aver ospitato il Parlamento europeo, insieme alla Commissione europea, in questa pratica che ormai si ripete da anni e che penso sia molto utile per tutti noi, per i deputati europei che ascolteranno, per gli *stakeholder*, per l'Assemblea regionale dell'Emilia-Romagna e per noi, come rappresentanti in Italia della Commissione e del Parlamento europeo.

Io ho ascoltato le parole di Massimo Gaudina, che saluto, come saluto tutti gli *stakeholder*, la Presidente, il Vicepresidente e i consiglieri dell'Assemblea regionale dell'Emilia-Romagna. Saluto gli eurodeputati presenti.

In un brevissimo saluto, vorrei sottolineare che questo 2023 ci pone di fronte fondamentalmente a tre sfide che io definirei esiziali, esistenziali, senza voler essere troppo apocalittico. La prima è la guerra della Russia contro l'Ucraina, l'invasione russa dell'Ucraina, e le conseguenze di questa guerra e di questa invasione sia a livello di prezzi dell'energia sia a livello, in primo luogo, di conseguenze sulla popolazione, sull'Ucraina in particolare, sulla popolazione ucraina, che è quella che sta soffrendo di più. Stanno combattendo per noi. L'Unione europea, il Parlamento, la Commissione dovranno farsi trovare pronti di fronte a questa sfida.

La seconda sfida è quella del cambiamento climatico. Ci rendiamo conto - lo vediamo proprio in questi giorni - che gli agricoltori si stanno attrezzando. Per esempio, in Italia, immagino sia un grosso problema anche per la Regione Emilia-Romagna lottare contro la siccità, che probabilmente ci sarà di nuovo in estate. Abbiamo avuto uno degli inverni più caldi della storia, ma probabilmente sarà uno dei più freschi dei prossimi anni, purtroppo. Questo ci indica i problemi che ci troviamo ad affrontare. Ricordiamo, per esempio, il voto in Parlamento europeo sulle emissioni delle auto, sul vietare la vendita dei veicoli, delle auto a benzina e a diesel dal 2035. Voto che, io so, i parlamentari

europei e italiani hanno preso con opinioni diverse. Ci sono state molte critiche anche a questo voto, come ci sono state, invece, posizioni più di apprezzamento. Anche sul cambiamento climatico dobbiamo, come Unione europea, farci trovare pronti. Se non ora, quando?

La terza sfida, che riguarda tanto anche la Regione Emilia-Romagna, è la questione legata all'economia, quindi l'inflazione, quindi il caro-prezzi per l'energia, quindi l'utilizzo dei fondi del PNRR, quindi il permettere al nostro Paese, alla vostra Regione di utilizzare, per esempio, i fondi del PNRR nella miglior maniera possibile. Stiamo entrando proprio nel cuore, negli anni più importanti per l'utilizzo del PNRR. Il PNRR è stato concepito come uno strumento che doveva risollevare l'Italia, l'Europa dopo la pandemia, ma che doveva anche cambiare il Paese. Il 2023, quindi, sarà un anno chiave anche per la possibilità del nostro Paese e della vostra Regione di cambiare e di migliorare grazie al PNRR.

Ringrazio ancora l'Assemblea regionale dell'Emilia-Romagna, la Presidente e tutti i consiglieri regionali per l'ascolto e per l'opportunità che danno al Parlamento europeo e ai deputati europei di poter ascoltare e condividere le proprie idee, le proprie opinioni.

Grazie.



**IL RAPPORTO CONOSCITIVO
DELLA GIUNTA REGIONALE**

Il posizionamento dell'Emilia-Romagna in Italia e in Europa^(*)

Maurizio Ricciardelli

Responsabile del Settore affari legislativi e aiuti di Stato della Regione Emilia-Romagna

Questa è la quattordicesima Sessione europea della Regione Emilia-Romagna, in cui l'Assemblea legislativa, anche sulla base del lavoro della Giunta in collaborazione con le diverse direzioni generali, può elaborare un quadro analitico generale e quindi discutere sulle tematiche europee. Io ricordo che, quando fu approvata la legge regionale n. 16 del 2008 istitutiva della Sessione europea, si disse che la centralità sarebbe stata la Sessione, prima di tutto come momento di coscienza e conoscenza, da parte degli organi politici della Regione Emilia-Romagna, di essere parte attiva dell'ordinamento europeo.

Questa Sessione europea che ho l'onore, per quanto riguarda la Giunta, di coordinare è per me anche l'ultima, perché sono prossimo al pensionamento; a dicembre di quest'anno sarò collocato a riposo. Sono veramente contento del lavoro che si è fatto e della collaborazione che abbiamo avuto con tutte le Direzioni generali e con l'Ufficio di Bruxelles, per dare modo all'Assemblea legislativa di avere un quadro generale aggiornato che ha consentito alla Regione Emilia-Romagna di essere tra le Regioni italiane maggiormente coinvolte nelle tematiche europee.

Siamo in una situazione segnata da un lungo periodo di crisi determinato in Europa prima dall'insorgere della pandemia Covid-19 e successivamente dalla guerra in Ucraina, caratterizzato da interventi eccezionali e specifici, i cosiddetti *temporary framework*, cioè la possibilità in materia di Aiuti di Stato di derogare la normativa europea in tale ambito. L'Unione Europea ha messo a disposizione degli Stati per la ripresa da questa situazione economica circa 800 miliardi di euro del *NextGenerationEU*, cui si sono aggiunti adesso quelli di *REPowerEU*.

^{*)} Versione riveduta dall'autore della relazione tenuta nella seduta della Commissione assembleare Bilancio, affari generali e istituzionali dell'8 marzo 2023

Ricordo in questa sede che l'Emilia-Romagna è comunque sempre tra i protagonisti, anche per quanto riguarda gli Aiuti di Stato, in particolare abbiamo dato vita a una "notifica ombrello" (*temporary framework* Ucraina). Siamo la prima Regione che ha attuato questa notifica che consente di concedere fino a 2 milioni di euro di incentivo per ogni impresa danneggiata dalla guerra in Ucraina (compatibilmente con i fondi disponibili e la gestione degli stessi).

La nostra Regione è una di quelle che partecipa di più in Italia alla fase ascendente, esprimendo i propri orientamenti sulle bozze di atti europei in formazione. Uno degli ultimi casi è stata la risoluzione sulla proposta di direttiva sulla violenza sulle donne e sulla violenza domestica; la I Commissione dell'assemblea legislativa in sede deliberante ha approvato le osservazioni della Regione Emilia-Romagna che sono state fatte proprie dalla Conferenza delle Regioni, facendole diventare la posizione delle Regioni italiane e successivamente sono state inviate al Dipartimento Affari Europei per contribuire alla formazione della posizione italiana sull'atto europeo in questione.

Dal 2019 la nostra Regione è parte del progetto RegHub, basato sull'analisi delle proposte di atti europei ancora in stato embrionale, selezionate dal Comitato europeo delle Regioni (CdR) su di una serie di materie di interesse europeo. Questa iniziativa, nata come progetto pilota, è diventata una sottosezione della piattaforma *Fit for Future* (F4F) che è il principale sistema di coinvolgimento e partecipazione della Commissione europea nei confronti degli Enti territoriali e degli stakeholder pubblici e privati europei. Il Comitato europeo delle Regioni propone dei questionari, ai quali la nostra Regione partecipa regolarmente, consultando la RER-ER (Rete Europea Regionale-Emilia-Romagna), creata dalla più recente modifica della legge n. 16/2008 e che ha consentito di riunire molti stakeholder per coinvolgerli in un'analisi condivisa prevista anche dall'AIR partecipato (Analisi di Impatto della Regolamentazione).

Una delle fasi più importanti, quando inizia la Sessione europea, è l'a-

nalisi della collocazione della Regione Emilia-Romagna rispetto alle altre Regioni italiane e agli obiettivi di riferimento nazionali ed europei. A questo fine anche quest'anno abbiamo inserito nel rapporto conoscitivo 2023, una serie di tabelle di cui citerò alcuni dei dati, a mio parere, più importanti.

Per quanto riguarda il tema del lavoro, la Regione Emilia-Romagna si è impegnata a raggiungere gli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU. Il target per l'Europa è avere il 78 per cento dei cittadini tra i 20 e i 64 anni occupati. L'Emilia-Romagna è al 73,5 per cento, dato sostanzialmente analogo a quello dell'Unione Europea. La media europea, infatti, è pari al 73,1 per cento. L'Italia è il 62,7 per cento. Dunque, la Regione Emilia-Romagna si colloca ad un livello medio dell'Unione Europea, in un contesto nazionale che, invece, ha un tasso di occupazione più basso.

Qual è il tasso di occupazione 20-64 anni per genere? Qual è il divario di genere? Come sappiamo, il divario è a favore dell'uomo rispetto alla donna. In Emilia-Romagna il divario di genere è del 14,9 per cento, mentre a livello nazionale è del 19 per cento. Quindi, il nostro divario di genere sul mercato del lavoro è minore di quello esistente a livello nazionale. Siamo al secondo posto tra le Regioni italiane, dopo il Trentino-Alto Adige. L'Emilia-Romagna è, come quasi sempre vedremo, tra le Regioni con i dati migliori.

Per quanto riguarda il tema dei NEET (Not Engaged in Education, Employment or Training - i giovani che non studiano o lavorano) la situazione in Emilia-Romagna è al 15,1 per cento dei giovani. Il target europeo è al 9 per cento. Anche in questo caso abbiamo un parametro di livello europeo: il dato in Europa è del 13 per cento, mentre il dato nazionale è del 23,1 per cento. La percentuale dei NEET in Italia è molto elevata, considerato l'obiettivo del 9 per cento al 2030. Per quanto riguarda la situazione uomini-donne rispetto ai NEET, in Emilia-Romagna i NEET donne sono al 19 per cento e i NEET uomini all'11 per cento. I nostri dati sono migliori di quelli nazionali, l'Italia ha il 25 per cento di NEET donne, contro il 21 per cento di NEET uomini. In rap-

porto ai NEET delle altre Regioni siamo al secondo posto. Il Veneto ha un dato lievemente migliore, il 13,9 per cento. Però, siamo ancora tra le Regioni che hanno i dati migliori in Europa e in Italia.

Vi è un ambito, a mio parere, strategico: la spesa in ricerca e sviluppo in percentuale sul PIL. Secondo i dati 2020, il target europeo da raggiungere è il 3 per cento al 2030; l'Emilia-Romagna è al 2,14 per cento, l'Unione Europea è al 2,30 per cento e l'Italia è all'1,51 per cento. Quindi, siamo ancora una volta in linea con l'Unione Europea. Rispetto alle altre Regioni italiane ancora una volta siamo al secondo posto, dopo il Piemonte, che secondo tutte le rilevazioni annuali ha sempre il primato italiano, anche grazie ai centri studi FIAT.

Abbiamo, poi, un dato un po' meno positivo, ed è quello della situazione ambientale. La percentuale di energia da fonti rinnovabili che viene utilizzata in Emilia-Romagna è il 13 per cento; in Italia il dato è migliore, il 20,4 per cento, l'Unione Europea è al 22 per cento. Tutti siamo lontani dal target del 45 per cento al 2030. Il dato regionale si spiega perché l'Emilia-Romagna fa largo uso di gas metano, avendo anche giacimenti di tale gas. In tale ambito la Regione Emilia-Romagna è al terzultimo posto, prima di Lazio e Liguria.

Per quanto riguarda l'abbandono prematuro degli studi, il target europeo è il 9 per cento al 2030, l'Emilia-Romagna è al 9,9 per cento; siamo, quindi, prossimi al target europeo così come il dato medio europeo che è al 9,7 per cento. La percentuale italiana è del 12 per cento. L'Italia, ancora una volta, è in condizioni peggiori rispetto all'Emilia-Romagna e alla media europea. Per quanto riguarda la situazione tra gli uomini e le donne, il tasso di abbandono scolastico è molto più grave per gli uomini che per le donne. Il livello italiano è del 14,8 per cento per gli uomini e dell'11 per cento in Emilia-Romagna. Per quanto riguarda i dati delle donne, si registra il 10 per cento a livello italiano e l'8,5 per cento in Emilia-Romagna. Le criticità per le donne iniziano con l'inserimento nel mondo del lavoro. In rapporto con alcune Regioni in cui l'abbandono scolastico è un problema gravissimo - la Sicilia è

al 20 per cento, la Puglia al 21 per cento e Campania è al 17 per cento -l'Emilia-Romagna rispetto al quadro italiano, è quasi a metà classifica. Siamo stati superati di poco dalle Regioni Basilicata, Veneto e Lazio, ma siamo comunque tra i territori virtuosi.

Per quanto riguarda l'alta formazione, l'Emilia-Romagna ha un tasso di laureati del 33 per cento, molto superiore al 26 per cento dell'Italia. Siamo lontani dal livello europeo che è il 41 per cento. L'obiettivo del 50 per cento dei laureati è ancora lontano. I laureati sono in maggioranza donne rispetto agli uomini. L'Emilia-Romagna, anche in questo caso, è al secondo posto dopo l'Umbria.

Per quanto riguarda il tasso di rischio di esclusione sociale, credo che sia uno dei dati che ci possono rendere più orgogliosi: in Emilia-Romagna il rischio di povertà ed esclusione nel 2021 è l'11 per cento, mentre in Italia è il 25,4 per cento, la media europea è il 21 per cento. In altri termini, chi vive in Emilia-Romagna ha un rischio di esclusione sociale molto basso, inferiore non solo rispetto al dato nazionale ma anche a quello europeo. Anche in questo ambito l'Emilia-Romagna è tra le migliori regioni, preceduta in questo caso dalla Provincia di Bolzano.

Credo che questo inquadramento ci dica molto su cos'è l'Emilia-Romagna in Italia ed Europa.

Grazie.





IL PROGRAMMA DI LAVORO 2023 DELLA COMMISSIONE EUROPEA

A large, stylized yellow star shape is centered on a white background. The star is composed of five points, each formed by two overlapping yellow triangles. The overall effect is a bright, geometric design.

PRIORITÀ POLITICA:
UN GREEN DEAL EUROPEO

La strategia per l'idrogeno^(*)

Enrico Degiorgis

European Commission, DG Research and Innovation

Obiettivo n.2 - Idrogeno rinnovabile

Grazie per l'invito. Io lavoro presso la Commissione europea. Eseguo le attività di ricerca e innovazione, in particolare in ambito idrogeno e anche energia eolica.

Quando si parla di idrogeno, si parla di un vettore energetico, non di una fonte e, in particolare, quando si fa riferimento all'idrogeno rinnovabile si parla di idrogeno ottenuto sostanzialmente da elettrolisi dell'acqua, usando energia elettrica da fonti rinnovabili.

Attualmente, per produrre un chilo di idrogeno ci vogliono circa 50 o 60 kWh elettrici. L'efficienza dei sistemi di conversione attuali, cioè degli elettrolizzatori attuali è grosso modo, sul 60 per cento. Quindi, entrano 100 kilowattora elettrici ed escono 60 kWh associati all'idrogeno. L'idrogeno è un vettore energetico piuttosto pregiato per la lunga catena di trasformazione che lo caratterizza, soprattutto se si pensa di passare da energia elettrica idrogeno e poi riconvertirlo in energia elettrica.

Per queste ragioni, quando si approccia il problema, bisogna sempre avere in mente che la preconditione per un uso razionale dell'idrogeno è l'efficienza energetica, sia negli usi finali che nelle varie catene di trasformazione e distribuzione energetica.

Quando si parla di idrogeno rinnovabile occorre sempre avere presente che bisognerà produrlo con nuovi impianti da fonti rinnovabili. E che ci sarà necessità di tali impianti non solo per produrre l'idrogeno, ma anche per la transizione che si cerca di attuare con l'energia elettrica che serve anche altrove direttamente, perché l'uso diretto di energia elettrica deve essere prioritario in tutti i casi in cui è possibile.

^{*)} Versione riveduta dall'autore della relazione tenuta nella seduta della Commissione assembleare Politiche economiche del 27 marzo 2023

Quali sono le priorità nel breve e medio termine?

Vi è la necessità di concentrarsi sui settori che non sono decarbonizzabili in altro modo o che usano attualmente idrogeno da fonti non rinnovabili. Ci sono degli impianti che ne hanno necessità e quindi lo usano come materia prima, ma non è da fonte rinnovabile, o tramite carburanti rinnovabili, questi sono gli impianti di produzione di ammoniaca, le raffinerie, le acciaierie e, nel settore trasporto, il trasporto pesante su strada, il trasporto navale e poi l'aviazione.

C'è attualmente una capacità produttiva in Europa e nello spazio economico europeo di 11,5 milioni di tonnellate all'anno. La domanda interna è di 8,7 milioni di tonnellate.

La stragrande maggioranza di questa produzione, il 99,3 per cento nel 2020, era da fonte fossile. Vuol dire che l'idrogeno prodotto e utilizzato in Europa al momento viene da fonte fossile, cioè si usano fonti fossili come il metano, il carbone e altri combustibili fossili per produrre idrogeno. Quindi, anche questi processi producono emissioni di anidride carbonica.

Un aspetto essenziale della transizione verso l'uso di idrogeno rinnovabile è legato ai costi, perché attualmente i costi della produzione tramite elettrolizzatori non sono competitivi con quelli da fonte fossile, che erano nel 2021 stimati, dati della Associazione industriale di settore *Hydrogen Europe*, in circa 2,65 euro al chilo. Poi, nell'agosto del 2022, con il picco di costo dell'energia elettrica, sono saliti fino anche a 10 euro al chilo. La produzione da fonte rinnovabile, attualmente, è tra i tra 3,3 e 6,5 euro al chilo in base a tante variabili tra cui le modalità, il luogo, ecc.

È prevista per gli anni a venire la necessità di accrescere in maniera molto rapida la produzione tramite elettrolizzatori.

I documenti chiave a livello europeo sulla strategia per l'idrogeno sono la strategia definita nel 2020 e poi, a seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, il piano *REPowerEU* nel maggio del 2022.

L'obiettivo è avere 6 gigawatt di elettrolizzatori installati per produrre idrogeno rinnovabile al 2025, arrivare a 40 gigawatt nel 2030 e, in

termini di consumo, l'obiettivo è di avere un consumo interno di 10 milioni di tonnellate da produzione domestica al 2030 e altri 10 milioni di tonnellate da importazioni, per un totale quindi di 20 milioni di tonnellate consumate internamente all'Unione europea al 2030.

In particolare, con *REPowerEU* è stato proposto di aumentare dal 40 al 45% la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili complessive nel mix energetico europeo e nelle bozze di revisione della direttiva per l'energia da fonti rinnovabili ci sono delle quote specifiche per l'idrogeno rinnovabile nel settore dell'industria e nel settore dei trasporti. Attualmente, questi aspetti sono in fase di discussione tra Commissione Europea, Parlamento e Consiglio europeo.

Anche in altre legislazioni di settore, come l'iniziativa per i carburanti nel settore dell'aviazione, l'iniziativa per i carburanti nel settore marittimo e varie altre iniziative c'è una quota prevista per incentivare l'uso di idrogeno rinnovabile.

Uno degli elementi chiave per lo sviluppo delle fonti rinnovabili e degli impianti che produrranno e producono idrogeno rinnovabile è legato ai processi autorizzativi, che sono generalmente molto lunghi, molto complessi. Anche a livello legislativo, con la revisione della direttiva sulle fonti rinnovabili, ci sono delle proposte per snellire questi processi, per esempio tramite l'identificazione, da parte degli Stati membri, di aree preferenziali dove si è già identificato che siano particolarmente adatte.

Inoltre, nella recente pubblicazione della strategia europea per il *Green Deal* industriale, sono state previste varie azioni legislative, poi adottate come proposte della Commissione il 16 marzo. In particolare, la *Hydrogen Bank*, la Banca dell'idrogeno, un sistema di supporto alla produzione dell'idrogeno da fonte rinnovabile. Ha diversi meccanismi e quella che è meglio definita al momento è quella per supportare la produzione domestica, dove si prevede di avere delle aste dove viene fissato un ammontare di supporto specifico per ogni chilo di idrogeno rinnovabile prodotto su un arco di tempo che può arrivare fino ad un massimo di 10 anni.

I servizi della Commissione stanno attualmente lavorando su questo sistema per avere una prima asta pubblicata nell'autunno di quest'anno con un *budget* di 800 milioni di euro.

Per quanto riguarda le modalità di supporto per la produzione di idrogeno rinnovabile, diverse iniziative sono state intraprese a livello comunitario, tra cui: modifiche sulle regole per gli aiuti di Stato in modo da agevolare progetti nel campo di idrogeno rinnovabile; tempestivo trattamento delle pratiche per proposte di importanti progetti di interesse europeo comune e poi l'alleanza europea per l'idrogeno verde con un grosso numero di progetti previsti che potranno beneficiare di alcune forme di supporto.

Per quanto riguarda il supporto alla parte di ricerca e innovazione in campo idrogeno, anche qui il panorama è abbastanza variegato, però gli elementi essenziali sono: supporto che arriva tramite *partnership* pubblico privato, cioè esiste un *Joint Undertaking*, un'impresa comune, quindi industria, ricerca e istituzioni europee per l'idrogeno pulito, e simili *partnership* nel campo del trasporto e dell'industria, in particolare ce n'è una nel campo dell'acciaio, per esempio; e poi delle *partnership* pubblico-pubblico, sostanzialmente dove diversi Stati membri, o paesi associati più l'Unione Europea, mettono insieme le loro risorse per supportare progetti anche in campo dell'idrogeno.

C'è poi la parte di Orizzonte Europa, quindi *Horizon Europe*, i *cluster 5* dove ci sono dei progetti finanziati nell'ambito dell'idrogeno e altri progetti finanziati dal Consiglio Europeo per l'innovazione.

Con particolare riferimento all'impresa comune in tema di idrogeno verde e alla *partnership* pubblico privato, che ha un *budget* di un miliardo di euro sul periodo 2021-2027 e pubblica delle *call* annuali per proposte di progetti, si evidenzia che quella del 2023 avrà un *budget* di quasi 200 milioni di euro e copre le varie parti della catena del valore dell'idrogeno: produzione, stoccaggio e distribuzione, trasporto, riscaldamento e produzione di energia, e poi ci sono dei progetti trasversali.

Un altro tema molto importante, su cui si sta spingendo molto, è quello

relativo alle Valli dell'Idrogeno. A livello europeo ci sono fondi per supportare la creazione di Valli dell'Idrogeno e l'idea è di creare un primo nucleo, un unico sistema dove le diverse parti della catena del valore dell'idrogeno siano rappresentate: la produzione, la distribuzione e lo stoccaggio a livello regionale.

Attualmente sono già partiti alcuni progetti per la creazione di Valli dell'Idrogeno supportati dal *Joint Undertaking or Clean Hydrogen* come, ad esempio, quello che coinvolge il Friuli-Venezia Giulia, la Slovenia e la Croazia.

Grazie.

La strategia della Regione Emilia-Romagna per l'energia^(*)

Attilio Raimondi

Responsabile Attuazione Piano Energetico Emilia-Romagna

Obiettivo n. 2 - Idrogeno rinnovabile

Buongiorno a tutti.

Ritengo opportuno premettere che la nostra Regione ha recentemente approvato un Piano triennale per l'attuazione del Piano energetico regionale nel quale sono stati posti obiettivi in materia di clima ed energia particolarmente ambiziosi.

Abbiamo innanzitutto recepito quelli che ha stabilito l'Europa che, voi sapete, ultimamente hanno avuto una crescita particolarmente rapida e incessante grazie alla consapevolezza della necessità di intervenire velocemente sull'attuale modello di sviluppo per contribuire all'adattamento e alla mitigazione dei cambiamenti climatici.

Nel Piano sono indicati obiettivi particolarmente straordinari anche di sviluppo delle fonti rinnovabili. Ma per abilitare il sistema energetico a produrre una tale quantità di energia attraverso le fonti rinnovabili abbiamo ritenuto l'idrogeno come un fattore fortemente abilitante. Perché il problema delle nostre fonti rinnovabili è che sono intermittenti, quindi non c'è coincidenza tra la produzione e l'uso. L'idrogeno può diventare quell'elemento che ci consente, nella sua qualità di vettore, di stoccare l'energia e di utilizzarla quando è necessaria.

Sicuramente l'idrogeno è nella nostra attenzione da tempo e nel 2018 la Regione Emilia-Romagna ha sottoscritto un protocollo di intesa con l'Associazione *Fuel Cells and Hydrogen Joint Undertaking*, che aveva proprio lo scopo di sviluppare le tecnologie dell'idrogeno.

^{*)} Versione riveduta dall'autore della relazione tenuta nella seduta della Commissione assembleare Politiche economiche del 27 marzo 2023

Poi questa impresa comune, come si suole chiamare, si è trasformata ed è diventata la *Clean Hydrogen Partnership*.

Quindi ci sono state molte azioni a livello europeo e internazionale sulla definizione di alleanze e di partenariati per sostenere e accompagnare lo sviluppo dell'idrogeno, alle quali abbiamo partecipato e fra le quali c'è anche la S3.

Oggi in Giunta c'è un progetto di legge che intendiamo sottoporre all'Assemblea legislativa al fine di autorizzare la Regione ad aderire all'Associazione *Hydrogen Europe*, in quanto abbiamo ritenuto importante far parte di queste alleanze perché è un tema altamente innovativo e potenzialmente strategico per l'Europa intera se vuole mantenere l'attuale trend in crescita del contributo delle fonti rinnovabili a discapito dei combustibili fossili e raggiungere gli obiettivi del *Green Deal* e del *REPowerEU*.

A questo aggiungo che il nostro Paese sull'idrogeno sta investendo parecchio, infatti sul PNRR sono previsti oltre 3,6 miliardi di euro per lo sviluppo dell'intera filiera.

La prima azione avviata riguarda la produzione di idrogeno rinnovabile in aree industriali dismesse; entro il prossimo 31 marzo approveremo la graduatoria dei progetti che sono stati presentati a seguito del bando che il MASE, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, ha emanato il 23 dicembre scorso. Sulla base di questo decreto alla Regione sono assegnati 19,5 milioni di euro per realizzare le prime *Hydrogen Valley*.

La seconda misura del PNRR riguarda l'utilizzo dell'idrogeno nei settori cosiddetti "*hard to abate*". Sono 2 miliardi di euro. Nel decreto del MASE che ha avviato il bando, pubblicato il 15 marzo scorso, finalmente, si parte con l'idea della decarbonizzazione del settore produttivo, quindi si finanziano sia la produzione, che l'uso, che la ricerca sull'idrogeno; al momento idrogeno non rinnovabile, ma idrogeno a bassa emissione di carbonio per sostituirlo in quei settori che sono difficili da decarbo-

nizzare: quei settori cioè che non possono essere elettrificati perché, utilizzando alte temperature che un sistema elettrico non è in grado di offrire, hanno bisogno del gas. Quindi per sostituire il gas metano si deve fare uso dell'idrogeno, ma poiché la produzione dell'idrogeno ha costi economicamente non sostenibili, è necessario un sostegno finanziario.

Il decreto finanzia anche la ricerca delle soluzioni per riuscire a sostituire l'idrogeno negli impianti che utilizzano il gas metano per produzioni industriali.

Una terza misura del PNRR è relativa alla sperimentazione nel trasporto stradale per la realizzazione di 40 stazioni di rifornimento, per mettere in piedi finalmente quei corridoi verdi che dovrebbero consentire di utilizzare il vettore idrogeno nel trasporto pesante. Qui sono previsti 230 milioni di euro.

Una quarta misura riguarda la sperimentazione nel trasporto ferroviario, 300 milioni per la realizzazione di stazioni di rifornimento di idrogeno, con produzione di idrogeno ad alta pressione e stoccaggio in almeno 9 stazioni ferroviarie.

Questo solo per darvi un quadro sintetico delle prime azioni che sta attuando il PNRR per lo sviluppo dell'idrogeno.

Poi c'è il rinnovo delle flotte bus per sostenere l'introduzione nel trasporto pubblico locale di nuovi autobus a idrogeno. In questa misura rientrano anche i treni a propulsione a idrogeno.

Un esempio: il Comune di Bologna ha già in corso le gare per l'acquisto di 127 nuovi autobus a idrogeno con l'opzione di averne altri 140 per sostituire gli autobus a gasolio che compongono la flotta attuale.

Abbiamo finora parlato di sostegno agli investimenti, i *capex*. Con la misura del PNRR a cui stiamo dando attuazione finanzieremo al 100% la realizzazione degli impianti di produzione di idrogeno rinnovabile. Ma le imprese fanno osservare che ci sono anche i costi di gestione per la produzione dell'idrogeno rinnovabile, gli *opex*. Il costo dell'idrogeno rinnovabile, in-

fatti, è molto più alto, 3-4 volte l'idrogeno prodotto attraverso il reforming del gas metano. Quindi è necessario anche un sistema di incentivazione in grado di sostenere l'impiego di questo vettore. E nel PNRR sono previste anche specifiche misure volte a promuovere la competitività dell'idrogeno, come l'istituzione di incentivi fiscali per sostenere la produzione di idrogeno verde e misure per la diffusione del consumo di idrogeno verde nel settore dei trasporti attraverso il recepimento della Direttiva RED II.

Nel PNRR, oltre agli incentivi per lo sviluppo dell'idrogeno, sono previste anche importanti riforme che dovranno accompagnare la creazione dell'intera filiera e che riguarderanno le norme tecniche di sicurezza su produzione, trasporto, stoccaggio e utilizzo dell'idrogeno, la semplificazione amministrativa per la realizzazione di piccoli impianti di produzione, la regolamentazione della partecipazione degli impianti di produzione di idrogeno ai servizi di rete, le misure per consentire la realizzazione di stazioni di rifornimento presso aree di servizio autostradali, magazzini logistici, porti ed aeroporti. Bisogna infatti ricordare che lo stoccaggio dell'idrogeno è effettuato mediamente a 350/700 BAR; per fare un esempio la gomma di un'automobile ha una pressione di 2 bar. È chiara quindi la complessità di quello che comporta l'accumulo e l'utilizzo di questo gas, che è un materiale a bassa densità energetica per cui, solo a titolo di esempio, per avere nel serbatoio del veicolo una quantità di idrogeno in grado di garantire una percorrenza paragonabile a quella consentita dai combustibili fossili (benzina o gasolio), deve essere stoccato ad alta pressione.

Altro tema è l'utilizzo della rete del gas metano che nella nostra Regione è diffusa e capillare per trasportare l'idrogeno dai luoghi di produzione agli utilizzatori finali. Entro determinate percentuali è possibile introdurre l'idrogeno nelle reti gas senza dover intervenire sulle reti stesse, ma devono essere chiare le condizioni alle quali il blending è possibile.

Insomma, il nostro Paese ha messo a punto una strategia per sviluppare l'idrogeno in tutta la sua filiera: le previsioni del PNRR indicano una capacità di elettrolizzatori installata entro il 2030 di circa 5 GW. Ora la vera sfida è quella di tradurre questa strategia in azioni concrete e con tempi certi.

Poi c'è il tema della ricerca e dello sviluppo, perché è fondamentale sviluppare sistemi che siano innovativi e che ci consentano di ridurre i costi degli elettrolizzatori e di individuare altre tecnologie per produrre l'idrogeno che non sia solo l'elettrolisi dall'acqua.

Noi abbiamo la fortuna di avere costruito in questi anni una mappatura di quelli che sono i soggetti che possono lavorare sulla filiera. Abbiamo sia i soggetti che lavorano sugli stoccaggi, imprese che lavorano nel settore del gas sia quelli che lavorano sulla componentistica, sulla segnalazione, sugli apparecchi di sicurezza e che lavorano sui motori. Quindi una mappatura di quelli che sono i soggetti che possono comporre la filiera, ce l'abbiamo, sono pronti. Abbiamo detto loro: "c'è l'Innovation Fund, c'è l'IPCEI, progetti europei che danno risorse, parteciate a questi bandi, perché sono risorse che non dovete perdere". Ma è difficile per loro fare squadra, perché sono piccole e medie imprese e ciascuna occupa un determinato comparto produttivo e di servizio. Quindi lo sforzo che dovremmo fare è riuscire ad aggregarli per fare in modo che possano partecipare a questi importanti progetti europei.

Certamente cercheremo di costruire partenariati in grado di partecipare ai progetti e di assistere le nostre imprese nella realizzazione di progetti che possano ambire ad essere ammessi a quei programmi. Perché non è sufficiente la misura del PNRR cui stiamo dando attuazione sulle aree industriali dismesse, in quanto sarà possibile finanziare 1, 2 progetti al massimo, viste le risorse disponibili. Per avviare questo sistema è importante fare di più. Quindi, tutte le occasioni che ci sono le dobbiamo cogliere.

Aggiungo che nell'ambito dei fondi strutturali abbiamo previsto misure per finanziare le filiere produttive. Sulla ricerca stiamo lavorando su un bando per promuovere progetti strategici di innovazione. Ci saranno 25 milioni di euro finalizzati a sviluppare le capacità che ha la nostra rete alta tecnologia di assistere le imprese nel fare progetti di ricerca su questo settore. Questa deve diventare una filiera produttiva. Ne abbiamo già perse troppe di occasioni. Questa non possiamo perderla. Qui abbiamo la possibilità per le nostre imprese di ottenere risorse per finanziare la ricerca.

Poi c'è un altro obiettivo, che è la decarbonizzazione, quindi favorire la realizzazione di investimenti in processi e tecnologie che utilizzino, per esempio, l'idrogeno: 43 milioni di euro. Dobbiamo fare in modo che le nostre imprese partecipino e aiutarle a far sì che questi progetti possano in qualche modo essere coerenti con gli obiettivi del nostro piano.

Attraverso la mappatura delle imprese che possono costituire la filiera abbiamo costruito una *road map* di quella che potrebbe essere una strategia regionale per l'idrogeno. "Strategia" tra virgolette, perché dobbiamo ancora approvarla, però come *road map* noi partiremo con le prime applicazioni sul trasporto pubblico locale. Quindi con gli impianti che verranno realizzati per la produzione di idrogeno rinnovabile nelle aree industriali dismesse si alimenteranno le prime flotte di autobus a idrogeno. Successivamente si andranno ad alimentare i processi delle imprese hard to abate in blending con il gas naturale. Poi si dovrà valutare come, con le nuove normative, veicolare l'idrogeno rinnovabile nella rete del gas metano. Infine si passerà al trasporto pesante.

Io mi fermo qui per quanto riguarda la parte idrogeno.

Noi vorremmo partire con il piede giusto. Il problema è che, se noi commettiamo un errore oggi, questo errore pregiudicherà lo sviluppo della tecnologia. Per questo ho detto che è importante il sistema delle regole, il sistema delle norme. Dobbiamo, da una parte, assistere i cosiddetti burocrati, per metterli in condizione di autorizzare gli impianti, con certezza circa procedure e adempimenti e con tempi certi e dobbiamo dare modo alle imprese di accedere a un sistema trasparente di informazioni e di norme che consenta loro di sviluppare questi impianti. Dall'altra parte, dovremo continuare ad appoggiarli, perché tali impianti innovativi necessitano di risorse. Quando una tecnologia è in partenza non ci dobbiamo sorprendere se necessita di sostegno finanziario. Ricordo quando, nel 2001, siamo partiti con il fotovoltaico. I contributi per questi impianti arrivavano fino all'80 per cento dei costi. Era questo che prevedeva il Ministero, che aveva avviato l'iniziativa. Oggi il fotovoltaico non necessita più di contributi.

Un altro tema riguarda le fonti rinnovabili: per produrre l'idrogeno rinnovabile serve l'energia elettrica, allora la domanda che dobbiamo porci è: ma tutti questi impianti che producono energia elettrica da fonti rinnovabili dove li vado a realizzare? E poi l'unica fonte sarà quella solare, cioè il fotovoltaico? Noi abbiamo iniziato a prendere in esame anche l'eolico, in particolare l'eolico offshore. Nella Strategia di Specializzazione Intelligente è stata introdotta la priorità relativa alla *Blue Growth* che comprende anche questa tecnologia e le sue interazioni con le altre attività che si svolgono nel mare; facciamo parte del coordinamento all'interno del Comitato di indirizzo territoriale del cluster tecnologico nazionale sulla crescita blu e ci stiamo ponendo il tema di come contribuire allo sviluppo degli impianti offshore.

Eravamo qualche giorno fa a Rimini proprio a parlare degli impianti offshore, per riuscire ad utilizzare questa risorsa, nel pieno rispetto di tutte le altre attività della *Blue Economy* (pesca, acquacoltura, risorse biotiche ed abiotiche marine, salvaguardia e difesa della costa, *oil&gas*, turismo marittimo e costiero, sorveglianza, nautica, ecc.). Abbiamo un gigawatt di potenza che potrebbe essere realizzato nei prossimi anni. Questa potrebbe essere una soluzione, ma non è l'unica. Ce ne sono altre. Ci sono anche le biomasse, perché no? Ma dobbiamo fare in modo che questi impianti siano sostenibili sul territorio e che non vadano a compromettere le colture in atto nel nostro territorio, in particolare quelle riconosciute come di particolare pregio e oggetto di tutela.

Sono temi importanti che devono essere posti all'ordine del giorno. Dobbiamo metterci in testa che le fonti rinnovabili dobbiamo farle. Siamo indietro. Noi oggi siamo al 14 per cento di copertura del fabbisogno energetico regionale con le fonti rinnovabili. Nel piano d'azione al 2024 abbiamo previsto di arrivare almeno al 22 per cento, che è ancora poco rispetto all'obiettivo che abbiamo al 2035, che ci ha dato la Giunta, cioè di fare il 100 per cento con le fonti rinnovabili rispetto al consumo energetico totale della Regione. Il 100 per cento vuol dire che al 2035 non dovrà esserci più consumo da fonti fossili in Emilia-Romagna!

Abbiamo detto che non riusciremo a fare moltissimo, ma dal 14 al 22 per cento nel 2024 ce la dovremmo fare, anche perché abbiamo una quantità di risorse inaspettate finora. Sul POR-FESR abbiamo un miliardo; sul FSE altrettanto, per fare la formazione, quindi per avere tecnici che quando affronti il tema “idrogeno” non si mettono le mani nei capelli e sanno come affrontarlo.

In più, abbiamo il PNRR. Quindi, complessivamente, sul piano energetico abbiamo 4,5 miliardi di euro di risorse pubbliche. Mai avuto una risorsa del genere. Mai. Se è vero che queste risorse mobilitano altrettanta risorsa privata, potremo contare nei prossimi tre anni su 8-9 miliardi di euro di investimenti sull’energia. È un’occasione che possiamo perdere? Io dico di no.

Grazie.

Il quadro normativo europeo per la gestione dei rifiuti^(*)

Mattia Pellegrini

Capo unità della Direzione Generale Ambiente presso la Commissione Europea

Obiettivo n. 3 - Riduzione dei rifiuti

Buongiorno a tutti, sono il capo dell'unità che si occupa della gestione dei rifiuti all'interno della Direzione generale ambiente della Commissione europea.

Quello che mi è stato detto di fare è un po' un quadro generale su che cosa sta accadendo ed è interessante parlare a un organismo regionale poiché normalmente parliamo soprattutto agli interlocutori nazionali, ma spesso la gestione dei rifiuti è qualcosa di regionale che viene gestita a livello di municipalità.

Come sapete, questo è un momento di grande evoluzione, perché tutta una serie di normative che esistono in materia di gestione dei rifiuti sono in fase di revisione. Tra queste c'è stata la revisione recente sulla proposta di batterie, c'è stata la proposta di revisione della normativa per quanto riguarda il trasporto rifiuti e c'è stata anche la revisione, che ha generato abbastanza dibattito anche sulla stampa italiana, sulla proposta sugli imballaggi presentata a novembre dello scorso anno.

Nel frattempo stiamo lavorando anche ad una revisione per quanto riguarda la Direttiva Quadro Rifiuti e partirei proprio da lì, da quella che è la Direttiva Quadro Rifiuti.

Sostanzialmente la normativa europea impone degli obblighi per quanto riguarda la raccolta differenziata e per quanto riguarda gli obblighi di riciclo. Come probabilmente sapete, gli Stati membri devono raggiungere un minimo di 65 per cento di rifiuto urbano

^{*)} Versione riveduta dall'autore della relazione tenuta nella seduta della Commissione assembleare Territorio, ambiente, mobilità del 22 marzo 2023

che viene riciclato ed esistono dei *target* specifici per quanto riguarda gli imballaggi per tipo di materiale: un *target* dell'80-85 per cento per materie con alto tasso di riciclo, come per esempio il vetro e i metalli, e un *target* più basso, con il 55 per cento, per quanto riguarda le plastiche.

Presenteremo un quadro tra aprile e maggio, pubblicheremo quelli che vengono chiamati gli *early warning report* che sono un'analisi della Commissione europea della situazione nei differenti Stati membri in vista dei *target* del 2025-30-35. Quello che emerge è che soltanto nove Stati membri sembrano essere in grado di raggiungere gli obiettivi fissati dalla Commissione europea in materia di riciclo per quanto riguarda il *target* del 2025. Tra questi Paesi c'è l'Italia, che non è a rischio di *non compliance*: come sapete meglio di me, i dati aggregati relativi all'Italia sono molto positivi, nel senso che la situazione nazionale non raggiunge gli obiettivi in materia di riciclo ma poi, quando andiamo a guardare il livello regionale, la situazione è molto diversa, perché abbiamo le Regioni del centro e nord Italia, come l'Emilia-Romagna, che hanno degli altissimi tassi di riciclo e di raccolta differenziata. Poi abbiamo altre Regioni, a partire dalla mia stessa, il Lazio, e verso il sud, dove al contrario abbiamo dei tassi di conferimento in discarica molto, molto elevati, che chiaramente non sono in linea con l'obiettivo europeo che, ricordo a tutti, è di ridurre al 10 per cento il conferimento in discarica entro il 2035.

Tra l'altro, c'è pressione da parte del Parlamento europeo sulla Commissione europea per abbassare ancora di più il conferimento in discarica e portarlo a zero, con quella che viene chiamata *zero landfill policy*, basata sull'idea che si debba riciclare il massimo e portare quel poco che rimane in inceneritori e non in discarica.

Ricordo a tutti che ci saranno poi due nuovi obblighi che entreranno in vigore: uno alla fine di quest'anno, e riguarda la raccolta differenziata per l'organico che in molte Regioni o Comuni è già stata anticipata, ma che a partire dalla fine di quest'anno sarà obbligatoria in tutti gli Stati membri, e un altro a partire dalla fine del 2024, e riguarda l'obbligo di raccolta differenziata relativamente al settore tessile.

La Commissione sta anche lavorando alla possibilità di introdurre nuove norme per quanto riguarda un *target*, quindi un obiettivo di riduzione, del *food waste*, dello spreco alimentare: questa proposta potrebbe arrivare prima dell'estate, sempre come parte della Direttiva Quadro Rifiuti.

Stiamo anche lavorando su un sistema di responsabilità estesa del produttore per quanto riguarda il settore tessile che, ricordo, era un obiettivo di raccolta differenziata a partire dalla fine dell'anno prossimo, ma non esiste attualmente, in quanto non vi è l'obbligo per gli Stati membri di stabilire un sistema di responsabilità estesa del produttore per il settore tessile. Quindi, riteniamo che sia importante considerare questa possibilità perché in questa maniera si prepara una filiera per la raccolta differenziata.

Come dicevo, giusto per dare qualche elemento in più sul quadro, la situazione per alcune Regioni italiane è molto positiva, per altre meno positiva e addirittura in molte Regioni abbiamo ancora un tasso di conferimento in discarica che è molto superiore a quello che è l'obiettivo fissato dalla legislazione europea per il 2035, ma soprattutto abbiamo molte discariche che non sono conformi alla normativa europea e quindi sono oggetto di tutta una serie di procedure di infrazione: tra le più famose ci sono la discarica di Malagrotta a Roma o le cosiddette ecoballe vicino a Napoli, che hanno generato in passato anche molta attenzione sulla stampa.

Ricordo che si tratta di discariche tuttora non conformi e sulle quali l'Italia continua a pagare un'ammenda per dopo condanna in definitivo da parte della Corte di giustizia.

Vorrei spendere due parole poi su quello che abbiamo proposto nella proposta di Regolamento sul *packaging*, o sugli imballaggi. Una delle cose importanti, anche a livello regionale e comunale, che abbiamo considerato è che è necessario armonizzare per facilitare il consumatore nel momento in cui va a separare gli imballaggi. Purtroppo, gli imballaggi sono sempre più complessi, multimateriali e spesso il consumatore può commettere degli errori.

Tengo a specificare che la proposta finale della Commissione, quella

che è stata appunto messa sul tavolo a fine novembre, non prevede un'armonizzazione totale di quelli che sono i colori, che è l'aspetto che crea molta ansietà tra le autorità locali, tra i Comuni, tra le Regioni. La Commissione non ha infatti armonizzato i colori: siamo perfettamente al corrente che ci sono colori differenti anche all'interno dello stesso Paese e che ci sono state campagne di sensibilizzazione del consumatore e che quindi non avrebbe senso armonizzare a questo stadio i colori dei recipienti o delle buste a livello europeo.

Quello che contiene la nuova direttiva è l'obbligo di assicurarsi che ci sia un pittogramma, un logo identico, che sia contenuto sia nell'imballaggio che nel contenitore o nella busta di raccolta dei rifiuti, per far sì che sia facile a qualsiasi consumatore - guardando questo pittogramma, questo logo - individuare molto agevolmente in quale dei differenti contenitori mettere l'imballaggio o, nel caso di un imballaggio composto, come separarlo.

Questo è qualcosa che viene proprio dall'esperienza a livello di Stati membri, nel senso che i primi a fare questo passaggio sono stati i danesi e adesso si è esteso a tutto il resto dei Paesi nordici. Si chiamano *nordic pictograms*, i pittogrammi del nord. Fondamentalmente la Commissione elaborerà suoi pittogrammi, che poi dovranno essere apposti sia sull'imballaggio che sul contenitore per la raccolta dei rifiuti.

L'altra cosa importante, sempre per le autorità locali, è che nella proposta di Regolamento sugli imballaggi abbiamo anche regolamentato alcuni aspetti particolarmente rilevanti per l'Italia, dove c'è molto uso di plastica biodegradabile e compostabile. Abbiamo introdotto, in particolare, un obbligo per alcuni tipi di imballaggi, come gli adesivi che vengono trovati sulla frutta e la verdura, le buste di tè o le capsule del caffè o le buste di plastica ultrasottili, che potranno essere immessi sul mercato se biodegradabili e compostabili. Questo perché abbiamo rilevato che il consumatore ha la tendenza a gettarli nel *compost*: in questa maniera, avendo previsto che questi quattro tipi di imballaggi debbano essere compostabili, si evita la micro-produzione da plastiche convenzionali nel *compost*.

L'approccio della Commissione è stato anche quello di intervenire su-

gli strumenti legislativi: rispetto alla prima ondata di legislazione sui rifiuti, che era basata piuttosto su direttive, oggi si prediligono i regolamenti, in modo da avere la possibilità di porre degli obblighi in capo agli operatori economici.

Faccio un esempio: abbiamo visto che il problema degli imballaggi non è solo la raccolta e poi il riciclo, che spetta a voi come autorità regionale e comunale, ma è anche il problema del modo in cui quell'imballaggio viene progettato. Molto spesso, infatti, l'imballaggio è progettato in una maniera tale per cui esso è difficilmente riciclabile alla fine del suo ciclo di vita. Siamo quindi intervenuti lì con tutta una serie di normative nella nuova proposta, che riguardano ad esempio l'introduzione di classi di *performance* a livello di riciclabilità del *packaging*. In particolare ci saranno delle classi, A, B, C, D, E, un po' come ne esistono a livello di efficienza energetica per gli elettrodomestici. Ormai tutti conoscono benissimo il sistema europeo della tripla A, che indica quello che è l'efficientamento energetico e presto le classi di *performance* indicheranno quella che è la riciclabilità.

Come ho detto, è una legislazione molto in evoluzione, alla luce dei molti cambiamenti che ci sono stati.

Le ultime due parole volevo dirle sulla proposta di Regolamento delle batterie, che ormai dovrebbe essere adottato definitivamente entro giugno di quest'anno. Quello che è rilevante, soprattutto per le autorità regionali e comunali, è il fatto che sono stati aumentati i tassi di raccolta differenziata per quanto riguarda le batterie portatili, quindi quelle di qualsiasi oggetto elettronico o elettrico che si ha dentro casa. Per quanto riguarda le batterie portatili ci sono dei *target* di raccolta entro il 2030, del 65 per cento, e poi entro il 2035, del 70 per cento.

Questo è importante anche perché l'attuale tasso medio di raccolta delle batterie portatili, delle cosiddette pile in italiano, è circa il 45 per cento come media europea. Quindi il salto che dovrà essere fatto da qui al 2030 e al 2035 è molto elevato. Direi che questi sono i punti principali che volevo toccare.

Vi ringrazio.

Iniziativa sulla protezione, la gestione e il ripristino sostenibili dei suoli dell'Unione Europea^(*)

Nicola Dall'Olio

Funzionario della delegazione della Regione Emilia-Romagna a Bruxelles

Buongiorno a tutti.

Mi è stato chiesto di illustrare le politiche dell'Unione Europea per quanto riguarda il suolo.

Faccio una premessa. Quanto illustrerò è anche in parte tratto da un incontro che abbiamo organizzato qua a Bruxelles come Regione Emilia-Romagna, con il Coordinamento delle Regioni e delle Province autonome italiane a Bruxelles, dove abbiamo chiamato a relazionare il funzionario della Commissione europea che sta seguendo proprio il *dossier* della nuova legislazione sul suolo, Mirco Barbero, che ha presentato la proposta e i suoi contenuti principali.

Io illustrerò di seguito sia la strategia tematica che i contenuti della proposta. Altra cosa importante da segnalare è che il suolo è l'unico comparto ambientale, l'unico sistema ambientale, per cui manca una legislazione europea. Erano state fatte una proposta, una strategia tematica, nel 2006 e una proposta di direttiva sempre nello stesso anno. Questa proposta di direttiva fu votata dal Parlamento europeo nel 2007, ma non trovò mai la condivisione a livello di Consiglio UE, quindi fu ritirata nel 2014.

Siamo quindi in un ambito che non ha ancora una legislazione europea. La Commissione, nel contesto del Green Deal, ripropo-

^(*) Versione riveduta dall'autore della relazione tenuta nella seduta della Commissione assembleare Territorio, ambiente e mobilità del 22 marzo 2023

ne una proposta legislativa e una nuova strategia tematica. In particolare, nel novembre 2021 è stata pubblicata dalla Commissione europea la Strategia europea per il 2030, che nel sottotitolo parla di suoli sani a vantaggio delle persone, degli alimenti, della natura e del clima.

Dove si inserisce la strategia tematica sul suolo? Si inserisce nell'ambito del Green Deal, che era una delle grandi strategie lanciate dalla nuova Commissione nel dicembre 2019, che abbraccia tantissimi ambiti, come voi sapete, che riguardano l'energia e i trasporti sostenibili e include anche una parte che riguarda la produzione agricola, gli ecosistemi e l'inquinamento zero.

La strategia tematica si inserisce in quel riquadro rosso tra gli obiettivi dell'inquinamento zero per un ambiente privo di sostanze tossiche, il ripristino e la tutela degli ecosistemi e della diversità, e anche la cosiddetta strategia *farm to fork*, dal produttore al consumatore, per un sistema alimentare sano e rispettoso dell'ambiente. Il suolo sappiamo tutti che è la risorsa principale con cui si fa poi la produzione alimentare.

La strategia, quindi, va in qualche modo a interfacciarsi con tantissimi altri obiettivi e altre politiche che sono portate avanti dall'Unione Europea: non le sto a elencare tutte, ma è ovvio che c'è un forte legame anche con la politica agricola comune, con la strategia per le foreste, come vi dicevo, con la *farm to fork* e anche con gli obiettivi, come vedremo, legati al cambiamento climatico e alla neutralità climatica.

La strategia europea, la *vision* di questa strategia, è dare al suolo lo stesso livello di protezione di cui godono l'atmosfera, l'acqua e l'ambiente marino e prestare alla biodiversità del suolo la stessa attenzione che è riservata alla biodiversità in superficie. Abbiamo detto che in questo momento un quadro legislativo europeo per il suolo ancora non c'è.

Tra gli obiettivi generali, la nuova strategia tematica intende affrontare in modo organico il problema del degrado del suolo e onorare gli impegni internazionali che ha preso la UE, in particolare quello legato agli

obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU di raggiungere la neutralità in termini di degrado del suolo. C'è un obiettivo di ottenere un buono stato di salute di tutti i suoli entro il 2050 e far sì che la protezione, l'utilizzo sostenibile e il ripristino dei suoli diventino la norma.

La strategia tematica prevede delle azioni volontarie di carattere legislativo che potranno adottare gli Stati membri, ma annuncia anche una nuova proposta legislativa europea sulla salute del suolo, con cui poi chiuderò l'intervento.

Tra i primissimi obiettivi e le azioni chiave che la strategia tematica individua sicuramente c'è un contributo importante che il suolo può dare per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, in particolare c'è un'iniziativa della Commissione europea legata al *Carbon Farming* e alla certificazione dell'assorbimento del carbonio che è possibile fare nel suolo, o nel soprassuolo, ad esempio, con le foreste.

Il suolo dovrà avere un grande ruolo anche nell'obiettivo della neutralità climatica al 2050, perché si prevede che ci sia una quota di assorbimento da parte del suolo che deve in qualche modo compensare quelle che saranno delle emissioni residue. Obiettivi che sono indicati nel regolamento cosiddetto LULUCF (*Land Use, Land Use Change and Forestry*) dove si prevede di arrivare ad assorbimenti di oltre 300 milioni di tonnellate di CO₂ all'anno già a partire dal 2030.

Ha anche un grandissimo valore, il suolo, all'interno dell'economia circolare, in quanto è la macchina più importante del pianeta per quanto riguarda il riciclo della sostanza organica, è il sistema dove si chiudono i cicli dei nutrienti e del carbonio in cui possono essere riciclati i rifiuti organici.

Nel discorso dell'economia circolare rientra per la Commissione europea una questione anche affrontata dalla nostra legislazione regionale, che è quella dell'obiettivo del consumo netto di suolo pari a zero al 2050.

La Commissione però adesso, con questa strategia, vuole che vengano definiti dei *target* dagli Stati membri al 2030 e che vengano anche monitorati e promuove inoltre una gerarchia del consumo di suolo nella

pianificazione e negli strumenti della pianificazione territoriale: una gerarchia che prevede prima di tutto di evitare il consumo di suolo, solo secondariamente di mitigare e infine di compensare per garantire quel saldo zero di consumo di suolo nel caso si debba arrivare al consumo.

Un'altra cosa importante è quella dei flussi delle terre da scavo, perché il *top soil*, la parte superficiale del suolo che viene rimossa, deve essere riciclata e riutilizzata, e su questo ci sono anche dei progetti sviluppati dalla Regione Emilia-Romagna con le amministrazioni comunali che sono stati finanziati dal Programma LIFE.

Il suolo è un grandissimo serbatoio di biodiversità. Noi dobbiamo pensare al suolo come ad un sistema vivente. Tutti i processi che avvengono nel suolo avvengono perché c'è la biodiversità, microfauna e microflora, che subisce però delle minacce, legate appunto alla perdita di sostanza organica o all'antimicrobico-resistenza. Per esempio, con la distribuzione degli effluenti zootecnici, dopo che è stato fatto largo uso di antibiotici, si possono avere degli impatti sulla fauna del suolo o rispetto alla diffusione di specie aliene che possono minacciare questa biodiversità. Essa dunque va riconosciuta, va fatta conoscere e protetta.

Il suolo ha inoltre una grandissima importanza per le risorse idriche. La Commissione ritiene per questo che occorra coordinare le politiche in materia di acqua e del suolo, considerando il suolo, la protezione del suolo e la gestione dell'uso del suolo nei piani di gestione dei bacini idrografici e anche pensare ad un uso sostenibile dei sedimenti: i sedimenti, per esempio, che si accumulano nei bacini, negli invasi o nei canali devono essere rimossi e riutilizzati, proprio per non perdere tutte le caratteristiche che ha il suolo e non perderne neanche quantitativamente.

C'è poi l'obiettivo della strategia di rendere la gestione sostenibile dei suoli la nuova norma, com'è stato detto prima; quindi, la Commissione si propone di diffondere criteri e nuove pratiche e di promuovere l'analisi del suolo attraverso anche un'iniziativa per testare i propri suoli gratis, cioè conoscere meglio il suolo per meglio poi gestirlo, e ovviamente anche promuovere delle misure di gestione sostenibile

del suolo attraverso la PAC. È un tema legato alla prevenzione della desertificazione: anche la Commissione europea propone di dichiarare la UE una parte colpita dalla desertificazione, quindi essere coinvolta nella Convenzione dell'ONU sulla desertificazione che si riunisce periodicamente. Non c'è solo, infatti, la COP del clima, ma ci sono anche altre COP (Conferenza delle parti) ed una di queste riguarda anche la desertificazione. La Commissione intende inoltre promuovere progetti di cooperazione per fare in modo di fermarla anche al di fuori della UE.

C'è poi tutto il tema della riduzione dell'inquinamento. Voi sapete che la Commissione si propone di arrivare all'inquinamento zero, e questo vale anche per il suolo. Occorre migliorare la valutazione del rischio delle sostanze chimiche nel suolo, ridurre l'utilizzo delle microplastiche e dei PFAS, che sono anche dei forti contaminanti del suolo, e regolare le bioplastiche che stanno venendo avanti come sostituti biodegradabili e compostabili, ma richiedono comunque una regolamentazione e sulle quali, come è noto, ci sono delle proposte legislative attualmente in discussione. La revisione della direttiva sull'uso sostenibile dei pesticidi è una proposta di regolamento molto discussa in questo momento, così come un nuovo regolamento sui fertilizzanti. Si prevede anche una revisione della direttiva sui fanghi di depurazione che, come sapete, vengono utilizzati per scopi agronomici sul suolo: questa direttiva è piuttosto vecchia e da tempo si parla di aggiornarla.

Inoltre c'è tutta una parte legata anche a migliorare la conoscenza, il monitoraggio, la ricerca e l'innovazione sul suolo. La nostra Regione è una di quelle più avanzate da questo punto di vista, avendo creato uno dei database più importanti, e penso anche a livello europeo di conoscenza, di cartografie e di analisi del suolo. Non è tutta così, l'Europa, quindi c'è bisogno di portare ad un livello maggiore la conoscenza, utilizzando anche gli strumenti digitali e gli strumenti satellitari come *Copernicus*, sfruttando la conoscenza che ha il centro di ricerca congiunto dell'Unione europea, il JRC, che ha sede tra l'altro, in Italia, a ISPRA ed ha una sezione proprio dedicata al suolo.

Non ultimo, ma anche su questo lavora molto la Regione con ARPAE, è fondamentale aumentare la conoscenza e la consapevolezza dei cittadini sull'importanza del suolo. Dopodiché c'è tutta una partita su come realizzare questi investimenti, quindi ci sono i fondi della UE, ma non si parla in questo momento di fondi aggiuntivi. Ovviamente, c'è un miglior uso delle programmazioni dei fondi nelle politiche più importanti, come sono quelle della PAC, però si cerca anche di stimolare l'utilizzo di fondi privati, in particolare attraverso la tassonomia finanziaria per indirizzare investimenti sull'uso sostenibile del suolo.

Per quanto riguarda i contenuti della proposta legislativa per la salute del suolo, quella che è stata illustrata è la strategia tematica, che dice quello che la Commissione intende fare agendo su diverse politiche. Una di queste politiche dovrebbe essere la nuova legislazione sul suolo, che non conterrà tutto quello che è dentro la strategia, ma alcune parti.

In questa nuova proposta legislativa, che non è ancora uscita e che ci è stata in parte illustrata in quell'incontro del Coordinamento delle Regioni che ho accennato in apertura da parte del responsabile dell'unità della DG Ambiente della Commissione, ci saranno questi elementi: ci sarà la definizione di quelli che sono i suoli sani, proprio per raggiungere l'obiettivo di suoli sani in tutta l'Unione Europea, e verranno definiti - una cosa anche di interesse per la Regione - dei distretti del suolo per cui dovranno essere sviluppate delle misure comuni di gestione del suolo.

Ovviamente, per raggiungere dei risultati, degli obiettivi come quello dei suoli sani, o comunque in buono stato, servono degli indicatori e servono delle metodologie di monitoraggio, e questo sarà uno degli elementi che verranno introdotti in questa legislazione. Verranno anche definiti dei criteri di gestione sostenibile del suolo, da adottare a livello europeo; verranno definiti e identificati i siti contaminati, quindi, quali sono e come vengono classificati; e verrà fatto un elenco di priorità e di misure per il ripristino e la bonifica. I punti principali sono: definizione di suoli sani, indicatori di metodologia e di monitoraggio, criteri di gestione sostenibile del suolo

Quanto alla tempistica di questa nuova legislazione, la Commissione ha proceduto alla raccolta di contributi sulla proposta tra febbraio e marzo 2022 ed ha poi avviato una consultazione pubblica, come accade per qualsiasi proposta legislativa, mediante la quale sono stati raccolti più di 5.000 contributi tra agosto e ottobre 2022.

È attualmente in corso la valutazione di impatto della proposta legislativa, e anche questo viene fatto per qualsiasi proposta legislativa della Commissione. Tra le varie cose si dovrà anche valutare che tipo di strumento legislativo adottare: se per esempio un Regolamento che, come sapete, è molto più cogente per gli Stati membri oppure una direttiva, che dà invece una maggiore flessibilità agli Stati membri per poi recepire e adattare alle realtà locali.

L'orientamento della Commissione, in ogni caso, da quanto ci è stato detto, è per adottare una direttiva. Quando dovrebbe uscire? La proposta dovrebbe uscire nel giugno 2023. In realtà ci hanno anche dato una data (dovrebbe essere il 7 giugno 2023), ma non so dire se sarà effettivamente quella. In ogni caso, entro l'estate dovrebbe uscire la proposta. Ci stanno lavorando, c'è stata anche un'accelerazione, a quanto ci è stato detto, quindi dovrebbe davvero non avere rinvii.

Da lì in poi partirà, come sapete, il processo di codecisione del Consiglio UE e del Parlamento, che quindi potranno intervenire con le loro posizioni, con emendamenti, e quindi si potranno ulteriormente apportare miglioramenti a questa proposta.

Questo è tutto il programma, spero che l'illustrazione sia servita per darvi il quadro sia sulla strategia tematica che sulla proposta legislativa della Commissione.

Vi ringrazio.

PRIORITÀ POLITICA:
**UN'ECONOMIA
AL SERVIZIO DELLE PERSONE**

La strategia per gli investimenti al dettaglio della Commissione europea^(*)

David Sabatini

Responsabile Ufficio Mercato dei capitali di A.B.I.

Obiettivo n. 26 - Pacchetto investimenti al dettaglio

Buon pomeriggio Presidente e buon pomeriggio anche ai Consiglieri.

Ringrazio innanzitutto la Commissione per aver invitato l'Associazione Bancaria Italiana a trattare un tema sicuramente di rilievo per il mondo bancario e finanziario, in particolare quello del pacchetto sugli investimenti al dettaglio.

Il mio contributo per la vostra discussione sarà volto da un lato a darvi un inquadramento generale della strategia per gli investimenti al dettaglio della Commissione europea e dall'altro a darvi anche il punto di vista del settore bancario su alcuni aspetti che verranno affrontati nell'ambito di questa Strategia.

Il tema degli investimenti al dettaglio si inquadra in un tema più ampio, connesso al rilancio del mercato dei capitali europeo, quindi il cosiddetto Piano di azione per il mercato dei capitali. L'obiettivo della strategia per gli investimenti al dettaglio è quello di individuare una serie di interventi normativi che vadano da un lato a rafforzare ulteriormente le tutele che già oggi la disciplina europea rivolge nei confronti degli investitori al dettaglio, ma anche e soprattutto - e qui è il collegamento con il Piano d'azione per il mercato dei capitali europei - ad accrescere la partecipazione al mercato dei capitali degli investitori al dettaglio, anche chiamati investitori *retail*: parliamo sostanzialmente

^(*) Versione riveduta dall'autore della relazione tenuta nella seduta della Commissione assembleare Bilancio Affari generali ed istituzionali dell'8 marzo 2023

dei piccoli investitori, dei risparmiatori. Questo è un tema molto importante, perché come sapete è dal risparmio, soprattutto delle famiglie e dei piccoli investitori, che si genera quel flusso finanziario che poi, tramite i mercati finanziari e tramite gli intermediari e gli strumenti finanziari, arriva all'economia reale.

La Strategia per gli investimenti al dettaglio ha un ambito di applicazione molto ampio, perché riguarda sostanzialmente tutte le discipline europee che attengono alla protezione degli investitori. La più importante, sicuramente, e anche forse la più nota, è la disciplina contenuta nella direttiva MiFID, direttiva che fornisce un quadro regolamentare per l'attività degli intermediari, la protezione degli investitori, il funzionamento degli strumenti finanziari e dei mercati finanziari. Ma la Strategia si occupa anche di altre normative europee: la direttiva che riguarda la distribuzione dei prodotti assicurativi (IDD), con particolare riferimento ai prodotti di investimento assicurativo; e poi, il regolamento PRIIPs, che qualche anno fa ha introdotto il KID, il documento chiave con le informazioni sui prodotti di investimento preassemblati.

Un quadro quindi abbastanza complesso. Il *focus*, come dicevo prima, è la tutela degli investitori al dettaglio. La strategia mira non ad aggiungere una nuova direttiva o un nuovo regolamento europeo, ma ad intervenire con delle modifiche mirate all'attuale disciplina.

La proposta da parte della Commissione europea è attesa per i primi di maggio. Poi, una volta presentata, verrà avviato il processo di co-legislazione a livello europeo, che prevede il confronto sulla proposta della Commissione con il Consiglio europeo e il Parlamento europeo.

Quali saranno le principali aree di intervento di questa strategia per gli investimenti al dettaglio? Cercherò di non essere particolarmente tecnico, ma è utile comunque inquadrare quali sono le possibili aree di intervento, anche per comprenderne le potenziali ricadute.

La strategia per gli investimenti al dettaglio dovrebbe riguardare il tema dell'informativa sui prodotti e sui servizi resi dagli intermediari, con l'obiettivo di semplificare tutta l'informativa che i clienti al dettaglio ri-

cevano in materia di investimenti e strumenti finanziari. L'altro aspetto che potrebbe essere oggetto di intervento da parte della Commissione riguarda i criteri di classificazione della clientela. Senza entrare nei dettagli, basta segnalarvi che la direttiva MiFID definisce quali sono i criteri che devono essere utilizzati dagli intermediari per classificare i clienti nelle tre categorie previste: i clienti al dettaglio, i clienti professionali e le cosiddette controparti qualificate.

L'idea è quella di rivedere i criteri per classificare i clienti nelle categorie MiFID, con l'obiettivo di cercare di fare in modo che alcuni clienti che oggi sono classificati *retail*, ma che hanno conoscenze, esperienze e anche disponibilità finanziarie elevate, possono comunque accedere a prodotti rivolti alla clientela professionale. L'obiettivo, l'ho citato prima, è quello di consentire una maggior partecipazione dei clienti *retail* al mercato dei capitali, quindi facilitare anche il flusso di risorse finanziarie che va dai clienti al dettaglio verso l'economia reale, quindi verso le imprese. Altro tema di possibile interesse è quello degli incentivi. Tornerò su questo tema a brevissimo, perché è forse l'aspetto più importante e d'impatto della strategia per gli investimenti al dettaglio. Comunque, l'obiettivo è quello di intervenire sulla disciplina degli incentivi per migliorare la qualità della consulenza in materia di investimento offerta ai clienti.

L'ultimo aspetto di possibile trattazione nella Strategia è quello che viene definito nel dibattito europeo internazionale il *value for money*, che potremmo definire il rapporto tra qualità e costi dei prodotti e dei servizi di investimento.

Dicevo che quello degli incentivi rappresenta senza dubbio il tema di maggiore rilevanza per i suoi potenziali impatti, quindi credo, anche per l'utilità della vostra Commissione, sia opportuno approfondirlo. Innanzitutto, cosa vuol dire incentivi? La MiFID definisce incentivo qualunque pagamento o remunerazione, sia monetaria che non monetaria, che gli intermediari ricevono da terzi, cioè da soggetti diversi dai clienti, in relazione alla prestazione dei servizi di investimento. Per farvi un esempio: la

fattispecie di incentivo più comune è la retrocessione che gli intermediari percepiscono dalle case-prodotto - cioè dai soggetti che emettono gli strumenti finanziari, in particolare fondi comuni di investimento e polizze assicurative - come remunerazione dell'attività di distribuzione dei loro prodotti finanziari e del servizio di assistenza e consulenza che loro offrono ai clienti. È evidente quindi che il tema degli incentivi è molto spesso accostato al tema dei potenziali conflitti di interesse tra l'intermediario e il cliente che potrebbero derivare dalla percezione di questi incentivi.

È bene dire però che se la MiFID effettivamente inquadra il tema degli incentivi nell'ambito più ampio dei potenziali conflitti di interesse tra intermediari e cliente, la normativa prevede una serie di vincoli e requisiti che gli intermediari devono rispettare affinché gli incentivi si possano considerare legittimi. Questo in ossequio al principio generale, sancito dalla MiFID, che gli intermediari devono agire in modo onesto, equo e professionale per servire al meglio gli interessi dei loro clienti.

Quali sono sinteticamente queste specifiche condizioni? Innanzitutto, gli intermediari devono preventivamente informare il cliente dell'esistenza degli incentivi e del relativo importo, nonché rendicontare specificatamente l'importo degli incentivi percepiti all'interno del rendiconto annuale sui costi e gli oneri sostenuti dal cliente.

Gli incentivi, quindi, sono oggetto di una specifica disciplina di trasparenza. Gli intermediari, e questo è il secondo requisito, devono adottare delle misure specifiche per evitare il potenziale conflitto di interesse che può determinarsi dalla percezione degli incentivi. In ultimo, gli intermediari, a fronte degli incentivi percepiti, quindi delle retrocessioni delle commissioni ricevute, devono offrire ai clienti dei servizi aggiuntivi, volti ad innalzare la qualità del servizio prestato ai clienti, in proporzione agli incentivi ricevuti. L'approccio normativo regolamentare europeo quindi è quello, come dicevo, di consentire la possibilità di ricevere tali incentivi, ma a fronte di un insieme di regole, di requisiti abbastanza rigidi.

Va detto tuttavia che alcuni Paesi europei - due, in particolare, Regno Unito (quando era ancora nell'Unione Europea) e Paesi Bassi - hanno

deciso di adottare un approccio radicale in materia di incentivi, introducendo nella propria normativa nazionale un divieto espresso per gli intermediari che distribuiscono prodotti di investimento di percepire gli incentivi.

Questo è un tema su cui tornerò, perché è anche oggetto di dibattito, in questo momento, a livello europeo, perché si sta valutando, lo vedremo fra poco, l'ipotesi di introdurre nella normativa europea un divieto generalizzato di incentivi, replicando quindi l'esperienza inglese e dei Paesi Bassi.

Gli incentivi quindi, come vi ho appena spiegato, sono un elemento portante del sistema di remunerazione degli intermediari per l'attività di distribuzione dei prodotti finanziari e l'offerta di servizi di investimento. La MiFID, come abbiamo visto, non impone un modello preciso, lasciando di fatto agli intermediari la possibilità di definire il proprio modello di servizio, basandolo sugli incentivi oppure sull'offerta di un servizio di consulenza che non si basa sulle retrocessioni percepite dalle case-prodotto, ma su una commissione diretta, pagata dal cliente.

In Europa si confrontano quindi questi due modelli, quello che viene definito il modello *Commission-Based*, basato sugli incentivi, e il modello cosiddetto *Fee-Based*, basato sulle commissioni pagate direttamente dai clienti. Il primo, cioè il modello basato sugli incentivi, è assolutamente il modello più diffuso in Europa e in Italia abbiamo questo modello. Invece, evidentemente, nei Paesi in cui è stato introdotto il divieto di percezione degli incentivi, l'unico modello ammesso è quello che si basa sul pagamento da parte del cliente di una commissione esplicita, diretta per il servizio di consulenza.

La diversità dei due modelli ha un impatto anche sulla struttura dei costi, perché evidentemente, come vi spiegavo prima, nel modello *Commission-based* basato sugli incentivi, il cliente paga al produttore le commissioni, che rappresentano il costo del prodotto, e parte di questo costo viene retrocesso ai distributori, quindi agli intermediari,

per remunerare la propria attività. Dall'altra parte, invece, nel modello *Fee-based*, dove l'attività di consulenza è pagata direttamente dal cliente, il cliente deve sopportare due diversi costi: il costo del prodotto su cui sta investendo, a cui deve aggiungere il costo del servizio di consulenza.

È utile confrontare i due modelli in termini di impatto che questi hanno e hanno avuto sugli investitori, sull'industria finanziaria dei Paesi che li hanno adottati. Per fare questo richiederò brevemente uno studio che è stato fatto dalla società di consulenza indipendente KPMG all'inizio dello scorso anno, che ha confrontato i Paesi nei quali vige il modello *Commission-based*, prendendo in considerazione quattro Paesi, l'Italia, la Francia, la Spagna e la Germania, con quelli in cui oggi vige il divieto di incentivi, Regno Unito e Paesi Bassi.

Che cosa emerge da questo confronto, importante per comprendere gli impatti e anche le scelte regolamentari che sono state fatte? Che nei Paesi in cui sono ammessi gli incentivi, i costi totali sostenuti dai clienti per investire, per effettuare i propri investimenti sono equiparabili ai costi che sono sostenuti nei Paesi in cui vige il modello *Fee-based*, quindi dove sono vietati gli incentivi. In termini di costo, quindi, i due modelli non comportano grandi differenze. Quello che però emerge, ed è sicuramente un impatto rilevante, è che mentre nei Paesi dove vige il modello *Commission-based* vi è un diffuso accesso da parte degli investitori *retail* al servizio di consulenza e di assistenza agli investimenti, nei modelli in cui sono stati vietati gli incentivi, gli investitori *retail* hanno difficoltà ad accedere al servizio di consulenza. Vi è un cosiddetto *advice gap*, cioè una carenza di consulenza, soprattutto per gli investitori meno facoltosi, meno abbienti, che hanno minori patrimoni da investire.

Ovviamente, questa carenza di consulenza, o *advice gap*, ha un impatto importante. Questo vuol dire che gli investitori al dettaglio di fronte alla difficoltà di accedere al servizio di consulenza hanno due scelte: o investire in autonomia, quindi rivolgersi sostanzialmente all'inve-

stimento fai-da-te, con il rischio che però gli investimenti effettuati non siano adeguati al proprio profilo di conoscenze, finanziario e di rischio, mancando la consulenza, quindi la valutazione di adeguatezza degli investimenti, che viene fatta dagli intermediari; oppure decidono di non investire, quindi di rinunciare agli investimenti, determinando però un impatto, un danno al flusso che porta le risorse finanziarie dal risparmio verso l'economia reale.

Ovviamente, questo impatto è tanto maggiore quanto minore è il livello di educazione finanziaria della popolazione, e minore è la disponibilità degli investitori *retail*, dei risparmiatori, a pagare una commissione diretta per il servizio di consulenza.

L'Italia sappiamo essere un Paese dove il livello di educazione finanziaria, per quanto si stia facendo tantissimo negli ultimi anni, rimane ancora sotto la media europea, quindi il modello *Fee-based*, il modello con il divieto di incentivi avrebbe sicuramente sul modello italiano un grande impatto.

Brevemente, vorrei citarvi anche altre due evidenze che emergono dallo studio KPMG, che aiutano a completare il quadro. Nei Paesi in cui è adottato il modello *Commission-based* con il meccanismo degli incentivi, si nota che gli intermediari, proprio grazie alle regole MiFID che abbiamo visto prima, impongono una serie di requisiti da rispettare, offrono una pluralità di servizi aggiuntivi a elevato valore aggiunto per i clienti, che sono resi possibili proprio grazie al meccanismo degli incentivi. Non mi soffermo, per questione di tempo, su questi servizi, ma lo studio, che è accessibile su internet, riporta in dettaglio tutte le tipologie di servizi aggiuntivi.

L'altra cosa che emerge è che gli intermediari nei paesi con il modello *Commission-based* in questi anni hanno anche fatto sforzi molto importanti per conformarsi alle regole di gestione dei conflitti di interesse, quindi disegnando i propri processi di vendita degli strumenti finanziari e le politiche retributive e di *governance* interna, proprio per rispettare il principio generale della MiFID operato nell'interesse dei clienti.

Tra l'altro, il modello di servizio offerto in Italia si è sviluppato proprio in questa direzione. Lo studio evidenzia come la quasi generalità dei clienti delle banche italiane riceve dalla propria banca un servizio di consulenza remunerato tramite gli incentivi; quindi, un servizio di consulenza su base "non indipendente" come lo definisce la MIFID, e una serie molto articolata di servizi a valore aggiunto.

Vado quindi verso la conclusione per offrirvi come spunto di riflessione che in questo quadro evidentemente il modello di distribuzione basato sugli incentivi, sulla retrocessione delle commissioni, che è il modello, come dicevo, più diffuso in Europa e attualmente ammesso dalla normativa MiFID è quello che si adatta di più alle esigenze dei clienti con disponibilità finanziarie ridotte e a basso livello di educazione finanziaria, perché offre un servizio di assistenza e consulenza qualificata in maniera diffusa e generalizzata a tutti i clienti.

Dall'altra parte, invece, l'introduzione di un divieto generalizzato di incentivi come si sta valutando da parte della Commissione europea, avrebbe come effetto l'imposizione in Europa di un unico modello, il modello *Fee-based*, che imporrebbe di fatto agli intermediari passare ad un servizio di consulenza a pagamento diretto, da parte dei clienti. Questa imposizione di un unico modello, per quanto vi ho detto, appare non giustificato, e anzi, avrebbe impatti per i piccoli investitori al dettaglio, soprattutto in Italia.

In questo modo si rischia di fare forse scelte irreversibili, che avrebbero un impatto non solo a livello nazionale, ma direi anche sul territorio, quindi anche a livello regionale, direttamente sui piccoli investitori, sui risparmiatori, e indirettamente sul tessuto imprenditoriale e sulle imprese che evidentemente potrebbero vedere a rischio il flusso che arriva dal risparmio attraverso i mercati finanziari.

L'opzione preferibile, evidentemente, è quella di un approccio equilibrato, che non imponga un modello, ma che continui a lasciare flessibilità rispetto al modello da adottare. Ciò non esclude che si possa intervenire a livello europeo, per effettuare degli aggiustamenti sull'at-

tuale quadro normativo, che rendano più efficienti i meccanismi di tutela degli investitori, ad esempio, intervenendo per innalzare il livello di trasparenza sugli incentivi, rendendo anche gli investitori *retail* più consapevoli del meccanismo degli incentivi e delle retrocessioni; un miglioramento, probabilmente, delle regole per la gestione dei conflitti di interesse e un rafforzamento dei requisiti di legittimità degli incentivi.

Vi ringrazio per la pazienza e l'attenzione, e ovviamente, se avete domande o richieste di chiarimento sono qui, a vostra disposizione.

Grazie.

L'Unione Europea per l'economia sociale^(*)

Agnese Papadia

European Commission, DG for Employment, Social Affairs & Inclusion

Obiettivo n. 27 - Pacchetto economia sociale

Buongiorno, sono Agnese Papadia, lavoro alla Commissione europea presso la Direzione generale per le politiche di impiego e dell'inclusione sociale. Mi occupo in particolare di economia sociale e di finanziamento per l'economia sociale.

Oggi vi presenterò il lavoro che stiamo facendo a livello europeo per aiutare l'economia sociale a svilupparsi ancora di più e in particolare mi focalizzerò sulla raccomandazione del Consiglio sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale, che abbiamo intenzione di presentare a giugno come parte di un pacchetto sull'economia sociale, che comprende anche un'altra iniziativa che, invece, si occupa di favorire le attività transfrontaliere delle associazioni e, quindi, di favorire la mobilità delle associazioni a livello europeo, in modo che le associazioni possano beneficiare del mercato unico.

Prima di entrare nei dettagli del lavoro che facciamo a livello europeo, vorrei spendere soltanto un minuto per chiarire cosa intendiamo per "economia sociale", perché so che la definizione varia leggermente tra i paesi europei. In Italia, ad esempio, si usa di più il concetto di terzo settore, che però condivide moltissime caratteristiche con la definizione europea di economia sociale. L'economia sociale è definita a livello europeo come un insieme di organizzazioni che condividono dei principi comuni, come ad esempio il primato delle persone o del fine sociale o ambientale rispetto al profitto, il reinvestire la maggior parte degli utili per

^{*)} Versione riveduta dall'autrice della relazione tenuta nella seduta della Commissione assembleare Politiche economiche del 27 marzo 2023

svolgere attività nell'interesse o dei membri o della società in generale e una governance democratica. Di solito, il termine "economia sociale" si riferisce a quattro tipi principali di soggetti: le cooperative, le società di mutuo soccorso, le associazioni e le fondazioni. Ultimamente anche le imprese sociali sono considerate come parte dell'economia sociale.

Per tornare alla raccomandazione del Consiglio su cui stiamo lavorando, questa era stata annunciata nel Piano d'azione per l'economia sociale che la Commissione ha presentato a dicembre 2021. È stata la prima volta che la Commissione ha presentato un piano così ambizioso per supportare l'economia sociale. L'obiettivo del Piano d'azione è di promuovere lo sviluppo dell'economia sociale in tutti i Paesi europei, sia in paesi, come l'Italia, in cui questo settore è molto sviluppato, sia in quelli in cui, invece, è ancora all'inizio.

Il Piano d'azione comprende sessanta misure concrete da attuare a livello europeo, che hanno lo scopo di: favorire lo sviluppo di quadri giuridici e politici a favore dell'economia sociale, favorire l'accesso ai finanziamenti, rafforzare le capacità di tutte le organizzazioni legate all'economia sociale e delle autorità pubbliche e mobilitare tutti gli attori a livello regionale, nazionale ed europeo.

La raccomandazione del Consiglio è certamente una delle azioni più importanti che abbiamo annunciato in questo Piano, perché è uno strumento che abbiamo visto già in altre occasioni essere molto utile per gli Stati membri per migliorare le politiche in un determinato settore. La raccomandazione del Consiglio è uno strumento molto flessibile, perché da una parte fornisce orientamento ai vari Paesi su come adattare e migliorare le proprie politiche e i quadri giuridici per rispondere alle esigenze dell'economia sociale, ma allo stesso tempo lascia flessibilità su come farlo, anche a seconda delle varie realtà nazionali, che, come ho detto, sono molto diverse tra i vari Paesi. La raccomandazione tratterà vari temi, tutti molto importanti per lo sviluppo dell'economia sociale, come quello degli aiuti di Stato, gli appalti pubblici, la fiscalità, ma anche l'accesso ai finanziamenti e come gli Stati membri possono adattare l'assetto amministrativo e istituzionale per sostenere meglio l'economia sociale.

Ci saranno, poi, alcune raccomandazioni su come migliorare la cooperazione tra le varie autorità pubbliche che hanno una responsabilità per l'economia sociale e con gli *stakeholder* dell'economia sociale.

Come stiamo lavorando sulla raccomandazione? Il punto di partenza è stato condurre più consultazioni possibili, perché con questa raccomandazione volevamo rispondere ai problemi che esistono sul terreno e volevamo che fosse un valore aggiunto per tutti quelli che lavorano sull'economia sociale. Per prima cosa abbiamo fatto una consultazione *online* in cui abbiamo ricevuto risposte da sedici Paesi, soprattutto da organizzazioni non governative, ma non solo. Poi abbiamo fatto incontri specifici con la società civile, con le parti sociali, con vari comitati degli Stati membri. Il Comitato Europeo delle Regioni ha anche adottato recentemente un parere con delle proposte per la Commissione sugli elementi più importanti da includere nella raccomandazione per rispondere ai bisogni a livello locale e regionale. Anche il Comitato Economico e Sociale Europeo ha adottato un parere nel maggio 2022. Inoltre, abbiamo consultato in varie occasioni il gruppo di esperti della Commissione sull'economia sociale e le imprese sociali, che è composto sia da attori dell'economia sociale che da autorità nazionali.

Tutto questo è la base su cui stiamo lavorando. L'adozione è prevista per giugno, quindi ancora non posso entrare nei dettagli delle specifiche raccomandazioni che conterrà, perché ancora siamo nel processo di elaborazione. Come ho accennato, visto il carattere trasversale dell'economia sociale, la raccomandazione guarderà a molti settori e tratterà l'assetto amministrativo nei vari Paesi. Successivamente la proposta sarà discussa dai vari Paesi nel Consiglio e, alla fine, verrà adottata la versione finale della raccomandazione, che sarà quella che poi i vari Paesi seguiranno.

Volevo cogliere l'occasione per dire anche qualche parola su tutto il resto del lavoro che stiamo facendo per mettere in atto il Piano d'azione e tutte le azioni che erano state annunciate nel Piano d'azione.

Ne nominerò giusto alcune, quelle che abbiamo appena lanciato o che lanceremo quest'anno, perché possono essere interessanti.

Il 9 marzo scorso abbiamo lanciato una nuova accademia per l'imprenditorialità giovanile. È un progetto triennale che porteremo avanti insieme all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico. L'obiettivo è quello di aiutare i funzionari pubblici a elaborare politiche più efficaci per promuovere l'imprenditorialità giovanile e aumentare l'attrattiva dell'imprenditorialità tra i giovani. Uno dei *focus* sarà sull'imprenditorialità sociale e cooperativa. A maggio, invece, lanceremo una serie di seminari per aiutare i funzionari pubblici a migliorare le politiche in alcuni settori di rilievo per l'economia sociale. La prima serie di seminari sarà, per esempio, su come utilizzare gli aiuti di Stato per favorire l'economia sociale. Ci saranno rappresentanti di tutti i Paesi europei che saranno selezionati dalle autorità nazionali.

Sempre a giugno lanceremo una nuova piattaforma *online* per l'economia sociale, che vogliamo sia un punto di riferimento per tutti gli operatori dell'economia sociale per trovare informazioni sui finanziamenti, sulle politiche e le iniziative a livello europeo.

Un'ultima parola sull'accesso ai finanziamenti, perché questo è un tema molto importante, su cui, a livello europeo, possiamo fare molto. Il Fondo sociale europeo già nel periodo di programmazione 2014-2020, ma ancora di più in questo nuovo periodo di programmazione 2021-2027, fornisce fondi per promuovere l'economia sociale. Il programma *InvestEU* mira a migliorare l'accesso alla microfinanza e al finanziamento delle imprese sociali, tramite strumenti finanziari, come prestiti, garanzie e capitale azionario. Sotto questo programma, che riunisce nel nuovo periodo di programmazione 2021-2027 tutti gli strumenti finanziari che esistevano a livello europeo precedentemente, 2,8 miliardi di euro saranno destinati agli investimenti sociali. Questi sono investimenti che hanno lo scopo di stimolare investimenti privati addizionali. Uno dei partner con cui lavoriamo nell'implementazione del programma *InvestEU* è il

Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI), che ha continuamente delle *call* aperte per progetti di vario genere. C'è forte richiesta sul mercato per i prodotti *InvestEU* per la microfinanza e le imprese sociali. Questo dimostra che sono strumenti utili che possono fare una differenza per tante imprese sociali sul terreno.

Questo è il quadro delle iniziative principali che abbiamo appena lanciato e che lanceremo quest'anno. Se vi interessa, dopo che la raccomandazione sarà stata adottata, saremo felici di presentarla o darvi più informazioni.

Grazie mille per l'attenzione.

Verso la costruzione di un modello di economia sociale Il caso di Bologna^(*)

Daniela Freddi

Responsabile Piano per l'Economia Sociale, Città metropolitana di Bologna

Buongiorno a tutte e tutti e grazie dell'invito. Io sono Daniela Freddi, delegata del sindaco metropolitano di Bologna al Piano per l'economia sociale.

Il riconoscimento del ruolo dell'economia sociale a livello internazionale sta crescendo moltissimo. Ancora troppo poco, a mio avviso, se ne sta discutendo a livello nazionale, fatte salve alcune eccezioni.

I documenti internazionali che hanno riconosciuto il ruolo dell'economia sociale sono, da una parte, orientamenti di *policy*, e qui faccio riferimento alla raccomandazione dell'OCSE, dell'ILO, e dall'altra parte azioni specifiche già in campo, come ad esempio il Piano d'azione europeo per l'economia sociale, che è stato varato alla fine del 2021 e avrà un'estensione fino al 2030.

Perché quest'attenzione? Perché, di fatto, si riconosce all'economia sociale la capacità di farci attraversare le grandi transizioni, le grandi crisi che stiamo vivendo e che sono in gran parte causate dal modello economico prevalente. In questo caso faccio riferimento all'emergenza climatica, alle disuguaglianze crescenti e alle fragilità dei sistemi democratici. A questo si aggiungono altre grandi transizioni, come sappiamo, come quella digitale e quella demografica, che pongono ulteriori sfide ai nostri sistemi economici e sociali.

^(*) Versione riveduta dall'autrice della relazione tenuta nella seduta della Commissione assembleare Politiche economiche del 27 marzo 2023

L'economia sociale, quindi, secondo questi contributi, avrebbe la capacità di condurci fuori da queste crisi, da queste transizioni, soprattutto perché ha degli elementi di peculiarità che la distinguono dal modello economico prevalente. Quali sono questi elementi di peculiarità? Sostanzialmente, il motore dell'attività d'impresa, o dell'associazione non è il profitto, ma è la risposta a bisogni ed aspirazioni sociali: la cura delle persone, delle comunità e dell'ambiente.

Inoltre, un altro aspetto molto importante è che l'economia sociale ha un forte radicamento territoriale, perché nasce nel seno di una comunità, nasce proprio per dare risposta a dei bisogni, ad aspirazioni di una comunità, quindi, di fatto, non è soggetta a processi di delocalizzazione e può di conseguenza aumentare la resilienza dei nostri sistemi economici.

Inoltre, favorisce la partecipazione delle lavoratrici, dei lavoratori e dei cittadini e alimenta i processi democratici. È molto importante cogliere questo elemento ovvero che l'economia sociale non è solo *welfare*. Questo è un aspetto davvero molto importante: l'economia sociale nell'accezione europea di *policy* è di fatto politica industriale. Tant'è che è entrata tra i 14 ecosistemi per la rinascita industriale europea, proprio come *cluster* di economia sociale e di prossimità.

Alcuni Paesi ed alcune città europee sono già saltati su questo che è un vero e proprio treno in corsa. La Spagna ha da poco varato un piano 2022-2027 da 800 milioni di euro a sostegno dell'economia sociale. La Francia è già da tempo su questo, con un ministero dedicato, il ministero dell'economia sociale. Poi ci sono delle città come Barcellona, Bordeaux, Amsterdam, che hanno sviluppato piani locali strutturati.

Quali sono le declinazioni che l'elaborazione delle *policy* sta assumendo? Proprio la settimana scorsa a Parigi si è tenuta la Conferenza globale sull'economia sociale e solidale all'OCSE, che ha portato circa 100 tra *policy maker*, esperti e attori dell'economia sociale a confrontarsi in un panorama globale: tra persone in presenza e persone collegate da remoto, c'erano oltre 800 persone che hanno seguito.

Anche Bologna è stata invitata proprio a raccontare il percorso che sta mettendo in campo. Le tematiche maggiormente attenzionate - naturalmente, per ragioni di tempo non mi soffermo su tutte - sono state *public e private procurement*, cioè acquisti pubblici e privati. Gli acquisti pubblici muovono un volume molto rilevante del PIL e rappresentano tra l'altro un canale diretto per la pubblica amministrazione per poter intervenire a sostegno di un sistema economico inclusivo e sostenibile e raggiungere obiettivi sociali di natura diversa. L'economia sociale ha infatti, come sappiamo, un rilievo importante nei servizi di *welfare*. Poi c'è anche il *private procurement*, cioè, sostanzialmente, gli acquisti privati all'interno delle catene di fornitura (cosiddette *supply chain*) che possono anch'esse esercitare un ruolo importante. Naturalmente, necessitano di iniziative diverse, che vadano a lavorare sull'interazione tra l'economia sociale e modelli di *business* tradizionali, ovvero di *profit*, e su questo dirò qualcosa dopo, richiamando il lavoro che stiamo facendo a Bologna.

Secondo grande tema è la transizione digitale, e qui ci sono due approcci interessanti che stanno prendendo piede: il primo è che cosa può fare la digitalizzazione per l'economia sociale, che naturalmente può fare moltissimo, così come sta facendo moltissimo anche per l'economia tradizionale (per il *profit*): pensiamo ad esempio alle cooperative di piattaforma, che cercano di opporsi a modelli di piattaforma dominanti, ma di natura estrattiva; dall'altra parte, l'altro grande tema che viene portato avanti è che cosa può fare invece l'economia sociale per mitigare gli effetti negativi della digitalizzazione, ad esempio rispetto ai soggetti che ne rimangono esclusi: questo è il grande tema, ad esempio, del *digital divide*.

Vado solo per punti sulle altre tematiche per ragioni di tempo: transizione ecologica, il tema naturalmente della finanza, in particolare della finanza a impatto ovvero come andare a modificare il funzionamento della finanza per portarla verso il raggiungimento di un impatto sociale, e la qualità del lavoro sociale, con particolare attenzione al tema del genere.

Quest'ultimo è un classico ambito dell'economia sociale e dei cosiddetti *pink-collar*, cioè dei colletti rosa, e degli ambiti occupazionali con una fortissima presenza di occupazione femminile, con le sue fragilità e le sue caratteristiche, ma anche con un alto potenziale espansivo.

C'è poi il ruolo delle città. Come dicevo prima, è importante la dimensione locale perché è forte il radicamento territoriale dell'economia sociale. I piani locali, quindi - semmai non da soli come è un po' il nostro caso a Bologna, ma possibilmente dentro ad un quadro di *policy* più ampio, di scala regionale e nazionale - sono di fatto molto importanti perché calano i principi, le infrastrutture e gli investimenti di ordine più generale dentro a un contesto specifico.

Faccio un passaggio rapido su cosa stiamo facendo a Bologna, auspicando che possa essere utile per un lavoro su scala regionale, perché non esistono al momento in Italia piani locali per l'economia sociale e non esistono, a dire il vero, neanche piani regionali o nazionali; quindi, è veramente un lavoro esplorativo e anche innovativo quello che stiamo portando avanti.

Sta partendo ora un percorso di elaborazione che vede una componente di coinvolgimento dal basso degli attori dell'economia sociale e della pubblica amministrazione, quindi un lavoro cosiddetto *bottom-up*, e una componente di lavoro più verticale, *top-down*, di audizione, invece, dei soggetti della rappresentanza dell'economia sociale, ma anche del mondo del lavoro e del *profit*.

L'obiettivo che ci siamo posti è quello dello sviluppo di una *policy* che sia il più possibile condivisa, e di natura sistemica, mantenendo un impianto definitorio chiaro sul fronte dell'economia sociale, per poter poi interagire con tutte quelle misure che ci aspettiamo vengano messe in campo dal piano europeo, ma allo stesso tempo che sia in grado di interagire con tutto quello che ci sta intorno, quindi con il sistema economico più generale.

Perché abbiamo scelto un percorso così? Potevamo fare una scelta diversa, ma abbiamo fatto questa scelta. Si tratta di fatto di un percorso di coprogettazione della politica, condotto naturalmente nell'autono-

mia dei diversi soggetti e mettendo in conto anche aspetti di natura conflittuale. Abbiamo fatto questa scelta un po' perché è nello stile bolognese, ma vorrei dire emiliano-romagnolo, in linea ad esempio con il Patto metropolitano per il lavoro e lo sviluppo sostenibile, ma anche perché tutte le *policy* che ambiscono a sostenere l'innovazione sociale non possono essere calate dall'alto, ma devono avere un pieno coinvolgimento degli attori che poi saranno coinvolti.

Tra le varie aree tematiche e i percorsi del piano che stiamo portando avanti credo possa essere di interesse fare un brevissimo affondo su due aspetti, prima di concludere, che si richiamano ad alcuni elementi e temi che citavo in precedenza.

Prima di tutto il rapporto tra pubblica amministrazione ed economia sociale; in seconda battuta, il rapporto tra economia sociale, economia di prossimità e *profit*. Sul primo punto siamo già ad uno stadio più avanzato dei lavori, mentre sul secondo vado a condividere una visione che vorremmo provare a portare avanti.

Sul primo punto, da un lato abbiamo l'amministrazione condivisa. Il Comune di Bologna ha una lunga tradizione di collaborazione e partecipazione su questo, che però ha visto di recente un nuovo passaggio con il patto tra il Comune e gli enti di terzo settore per l'amministrazione condivisa in un nuovo regolamento. Come noto, è una strada ispirata ai principi di sussidiarietà, da cui sia la pubblica amministrazione che gli enti del terzo settore possono trarre giovamento. Per la pubblica amministrazione l'obiettivo è quello di aumentare l'integrazione tra i servizi, evitarne la duplicazione, mobilitare risorse aggiuntive, massimizzare le sinergie tra i diversi attori e anche favorire un coinvolgimento, un *engagement* di altri soggetti per veicolare nuove risorse verso obiettivi comuni.

Anche almeno una parte del terzo settore pone grandi speranze sull'amministrazione condivisa, al fine di percorrere strade diverse da quelle più tradizionali, che sono quelle degli appalti, che spesso hanno limitato l'espansione organizzativa, ma anche la capacità degli enti di terzo settore di fornire risposte ai bisogni sociali.

Se in linea teorica il quadro è questo, ed è abbastanza chiaro, in realtà sul fronte dell'applicazione operativa c'è ancora molto da fare e molto da valutare. In particolare, soggetti potenzialmente coinvolti, o coinvolgibili, quindi sia pubblica amministrazione che enti del terzo settore, non sono del tutto pronti. Emerge indubbiamente la necessità di un importante lavoro sul lato della formazione, che tra l'altro a Bologna partirà proprio nel mese di maggio e proseguirà per tutto l'anno in corso.

Bisogna anche forse riconoscere che la collaborazione non è adatta in tutti i casi, perché è onerosa e comporta un processo di incontro, di fiducia reciproca, nonché la capacità di gestire aspetti conflittuali. Non a caso non sono pochi gli attori sia della pubblica amministrazione che degli enti di terzo settore che tutto sommato preferiscono percorrere le strade più note, che sono quelle degli appalti.

Noi abbiamo assunto la consapevolezza che per questa ragione, ma non solo per questa, con gli appalti avremmo avuto a che fare ancora per un bel po' o, detta in altri termini, riteniamo che ancora per un po' di fianco a pratiche innovative si conserveranno anche pratiche più tradizionali. Quindi, l'altra pista di lavoro è quella di come possiamo migliorare il sistema degli appalti o, meglio, come possiamo utilizzare strategicamente gli appalti per finalità sociali. Le finalità sociali alle quali si può pensare sono naturalmente diverse. Si può fare riferimento a principi generali oppure tali finalità possono essere individuate sulla base di un servizio in particolare. Tra le finalità sociali alle quali come Bologna attribuiamo grande importanza c'è quella di migliorare la qualità del lavoro sociale. L'economia sociale è fatta, come sappiamo, di organizzazione intensiva e manodopera *labour intensive*, quindi, abbiamo da subito riconosciuto che non può esistere un'economia sociale forte se la qualità del lavoro sociale è bassa. E purtroppo, come sappiamo, da tanti punti di vista è così: dal punto di vista salariale, della salute e sicurezza, della salute mentale, degli orari e così via.

Altra pista di lavoro - e mi avvio alla conclusione - che avvieremo a breve incrocia, invece, il contesto territoriale metropolitano, che è un

contesto fortemente disomogeneo al suo interno, con vere e proprie fratture territoriali e mi riferisco soprattutto alle periferie urbane e alle periferie rurali e all'economia di prossimità. L'economia di prossimità e l'economia sociale sono strade per provare a sanare queste fratture territoriali. Pensiamo a luoghi periferici, sia urbani sia soprattutto rurali. In particolare, nel caso dell'Area metropolitana di Bologna abbiamo la zona appenninica che è contraddistinta da diverse fragilità, perché si tratta di aree che nel tempo si sono svuotate, come sappiamo, di servizi, privati e pubblici, e di persone. Vivere e lavorare in queste zone è diventato sempre più difficile. Quindi la sfida è quella di riattivare attività economiche di prossimità per consentire alle persone di poter vivere e lavorare in questi luoghi.

L'approccio che in questo caso si vorrebbe ottenere è quello ibrido, sia in termini di spazi che di servizi che di attori coinvolti. Questo richiama il ruolo del profit, che noi vogliamo tenere agganciato nel nostro Piano: il Piano metropolitano per l'economia sociale, cioè, ha l'economia sociale al centro, ma vuole interagire con il profit verso una convergenza e un obiettivo comune. Ciò significa che l'economia sociale non deve essere un'area di nicchia, contraddistinta da elementi positivi ma isolata dal resto; al contrario deve contribuire a modificare tutto il sistema economico. Quindi in questo caso la strada è quella di connettere, in una logica di filiera o in una logica di *partnership* progettuale, profit ed economia sociale. Questo andrebbe a beneficio contemporaneamente dell'economia sociale e di tutto il sistema economico e anche del territorio. Abbiamo già esempi interessanti sul nostro territorio di cooperative sociali che sono entrate nelle filiere del profit come, ad esempio, alcuni casi nel settore della moda, che hanno portato in queste filiere un modo di fare impresa inclusivo e sostenibile dentro un sistema che in molti ambiti tende, invece, come sappiamo, ad alimentare sfruttamento sia sul fronte del lavoro che sul fronte dell'ambiente.

Concludo dicendo che da Bologna è partito un contributo che auspico sia utile anche per il lavoro regionale e nazionale. Ribadisco che occuparsi di economia sociale in questa fase significa occuparsi di politica

industriale. Come sappiamo, la Regione Emilia-Romagna si è per anni occupata di politica industriale e tutti ne vediamo gli ottimi risultati, tra l'altro in assenza di una politica industriale nazionale, quindi io penso che per non perdere le opportunità che stanno arrivando sia necessario quanto prima - certamente questo è il nostro auspicio - inserire questa elaborazione sull'economia sociale all'interno del più ampio ecosistema dell'innovazione regionale, proprio per andare a potenziare l'economia sociale regionale, ma anche il sistema economico nel suo complesso e favorire, al contempo, l'attraversamento di queste grandi transizioni e crisi che richiamavo in apertura.

Grazie.

L'economia sociale^(*)

Paolo Venturi

Direttore di AICCON, Centro Studi sull'Economia Sociale

Obiettivo n. 27 - Pacchetto economia sociale

Grazie Presidente, grazie a tutti per l'invito.

Nel mio intervento proverò a spingere alcuni temi dandogli una sorta di peso più politico, perché la cosa rilevante sul tema dell'economia sociale è che la questione ha assunto un ruolo strategico, che va oltre la nicchia.

Di economia sociale in Italia si parla da tanti anni: l'economia sociale è un tema profondamente italiano che abbiamo sempre declinato in un perimetro sociale (leggasi *welfare*) ed in ambito accademico dove per anni si sono alternate definizioni e approcci profondamente diversi.

Un tema che ha sempre avuto adiacenze in ambito politico, poiché intorno ad esso si sono costruiti nel tempo diversi paradigmi (es. l'economia sociale di mercato, o l'economia solidale) e quindi di una visione dello sviluppo inclusiva.

Oggi, grazie all'Europa ed al riconoscimento che ha certificato attraverso l'*Action Plan* sull'Economia Sociale, è possibile tradurre tutte le raccomandazioni ed i pareri in politiche di sviluppo sostenibile. L'urgenza è appunto quella di "mettere a terra" questa azione promozionale di riconoscimento generando impatto sociale e influenzando gli ambiti dove di fatto si prendono decisioni e si allocano le risorse economiche. Occorre alimentare logiche nuove, logiche che tendono a premiare e a valorizzare quei soggetti che a vario titolo e in modo diverso contribuiscono allo sviluppo con mezzi e fini diversi. Lo svilup-

^{*)} Versione riveduta dall'autore della relazione tenuta nella seduta della Commissione assembleare Politiche economiche del 27 marzo 2023

po infatti è diverso dal concetto di crescita: quest'ultima si misura in termini di quantità e di scambi economici, mentre lo sviluppo ha la sua base nelle relazioni, nella capacità cioè di legare valore economico e qualità della vita.

Promuovere la biodiversità del fare impresa è una urgenza. Serve, pertanto, un mercato nel quale possano liberamente operare, in condizioni di pari opportunità, imprese che perseguono fini istituzionali diversi. Accanto all'impresa privata orientata al profitto, e ai vari tipi di impresa pubblica, devono potersi radicare ed esprimere quelle organizzazioni produttive che perseguono fini mutualistici e sociali. È dal loro reciproco confronto sul mercato che ci si può attendere una sorta di ibridazione dei comportamenti d'impresa e dunque un'attenzione sensibile alla civilizzazione dell'economia.

Tra l'altro, queste logiche civili e inclusive sono quelle che hanno reso la nostra regione così competitiva, la competitività della nostra regione affonda le radici dentro la biodiversità dell'economia sociale.

Ora, però, è arrivato il momento da un lato di riconoscere questa cosa, dall'altro di proteggerla, perché è un'economia generativa, per certi versi più fragile dell'economia che conosciamo.

È necessario declinare questa economia in settori nuovi, dove l'apporto dell'economia sociale può generare non solo resilienza, ma anche una vera e propria innovazione e trasformazione.

Qui c'è, a mio avviso, l'elemento più interessante e, se volete, anche contro intuitivo quando si parla di economia sociale, perché si pensa ad un'economia che ripara i danni dell'economia *mainstream*, mentre bisogna in qualche modo provare a uscire da questa logica compassionevole ed entrare in un'altra visione.

L'economia sociale sarà motore di trasformazione e cambiamento sociale, o non sarà. Si fa strada infatti una visione dinamica, per la quale l'economia sociale si candida ad essere un dispositivo moderno per generare valore economico e sociale, rappresentando sotto tale etichetta

una moltitudine di istituzioni capaci di trasformare le componenti “*core*” dello sviluppo e del *welfare*, oggi isolate e spesso concepite in ottica alternativa, rendendole più inclusive e sostenibili. Occorre in altri termini allontanarsi da una possibile *logica additiva* (un’economia che si aggiunge alle altre, in settori a fallimento di mercato) e *riparatoria* (un dispositivo per rammendare le ferite del capitalismo estrattivo e le perverse inefficienze dello Stato sociale del secolo scorso), per aprirsi ad una visione costruita *sul valore emergentista* dell’economia sociale, un valore capace di cambiare e ridisegnare il campo delle scelte legate a competitività e coesione, nell’interazione con Stato e mercato. Deve emergere con forza l’idea che la sfida dell’equità e dell’inclusione ha la loro premessa: una nuova generazione di istituzioni ed alleanze di scopo che generano e redistribuiscono valore secondo forme e schemi di cui sino ad oggi abbiamo visto solo alcune anticipazioni. Occorre uscire dagli eterni *trade off* fra equità e sviluppo. Questo non per ragioni di ideologia politica, bensì per una serietà con i dati che emergono dall’esperienza concreta che i diversi attori fanno nel loro agire economico. L’economia sociale non viene dopo Stato e mercato, e nemmeno sta a metà strada tra i due. Viene prima, molto prima. Solo una appannata consapevolezza storica potrebbe negarlo. L’economia sociale è infatti il prodotto dell’incontro di due fattori: la comunità, che come sottolineato da R. Rajan è stata troppe volte lasciata indietro, quasi uno sfondo che non cambia la trama della storia rappresentata sulla scena, e la solidarietà, che in linea con quanto affermano Genschel e Hemerijck si sostanzia nell’aspettativa di un mutualismo tra i membri di gruppi oggi diventati “anonimi” agli occhi di molta politica. L’economia sociale, infatti, è la punta più avanzata di un’economia che si preoccupa non solo di generare valore, ma anche di ridistribuirlo secondo logiche più eque, agendo sulle cause e riparando i danni di un capitalismo estrattivo. Questo non è un discorso, è la realtà, ed è una realtà che viene portata avanti da organizzazioni che hanno un quadro giuridico oggi bene definito.

Se in Europa c’è molta confusione, in Italia la confusione non c’è, il *framework* legale sull’economia sociale è chiarissimo: l’ambito su cui in

Europa si discute è il tema dell'impresa sociale, l'impresa sociale in Italia è una qualifica giuridica regolamentata dalla riforma del terzo settore, per cui noi sappiamo benissimo qual è il *framework* legale e quindi il perimetro di queste organizzazioni, Molto è già stato detto, mi preme però sottolineare alcuni punti strategici per una Regione avanzata come l'Emilia Romagna.

Primo elemento: i dati. Serve una lettura dei dati, perché noi conosciamo il terzo settore, l'Istat ci sta in qualche modo dando una mano, però l'economia sociale sostanzialmente integra due ambiti, quello che va dall'associazionismo al mondo della cooperazione sociale e aggiunge tutto il mondo del mutualismo e anche il mondo dell'impresa sociale di nuova generazione, quindi S.r.l. con qualifica di impresa sociale. Questi dati vanno consolidati, resi pubblici e interoperabili da centri studi. Per far politica e ricerca servono dati, e i dati che ci sono non sono aggiornati, quindi viene da dire subito alla Regione Emilia-Romagna di rendere questo elemento un elemento basico, perché per prendere decisioni politiche servono dati aggiornati e in questa fase ci sono, ma sono ancora troppo frammentati e occorre agire su questo.

La seconda cosa è che l'economia sociale, oltre a definire uno spettro molto grande (l'Italia ha 390.000 organizzazioni che cubano circa 1.600.000 addetti e quasi 6 milioni di volontari), ha la particolarità di generare reciprocità: è un'economia che promuove il dono, tant'è che è l'economia generata dal mondo dell'associazionismo, che è circa il 75 per cento di tutta l'economia sociale italiana. Anche questo è un tema complesso, ma molto interessante per l'economia perché sappiamo benissimo che senza capitale sociale non c'è sviluppo. Possiamo avere crescita, ma non sviluppo.

La nostra Regione cuba l'8 per cento di tutte le istituzioni nazionali dell'economia sociale, il 5,6 per cento del valore aggiunto, e il 15 per cento di tutti gli addetti dell'economia sociale viene dall'Emilia-Romagna, l'8 per cento dei volontari, e, sempre nella nostra Regione, se prendiamo alcune filiere come quella dell'assistenza o quella della cul-

tura, l'economia sociale copre il 15 e il 19 per cento del valore aggiunto, quindi stiamo parlando di pezzi molto rilevanti dell'economia. L'Emilia-Romagna porta in dote all'Italia un pezzo rilevante di economia e sviluppo e molto di tutto ciò lo si deve all'economia sociale.

Questa economia quindi non vuole e non deve essere culturalmente un'economia di nicchia, bisogna che usciamo da questa logica dell'economia della nicchia e cominciamo a vederla come una grande opportunità, per affrontare le grandi sfide, le grandi *challenge* che siamo chiamati a vivere in questa fase, sapendo che il valore dell'economia sociale è straordinario perché non è un elemento buono solo per "rammendare", ma di fatto è quanto meglio possiamo avere per agire sullo sviluppo in maniera cosiddetta pre-distributiva.

L'economia sociale genera equità e socializza nel momento in cui genera valore. Produzione e redistribuzioni sono legate: questo è un tratto distintivo del mutualismo e delle nuove forme di economia che stanno venendo fuori.

Ultimi due elementi che mi preme accennare e provare a spingere all'interno dell'azione della Regione Emilia-Romagna. Questa è un'economia che non ha bisogno solo di promozione, ma necessita di intersezione (non è un gioco di parole), cioè va in qualche modo incrociata con le filiere dello sviluppo della nostra Regione, i famosi *cluster*. È già stato fatto parzialmente sul tema urbano e *della prossimità*, credo che necessiti di una maggiore integrazione anche in altri settori. Penso al tema educazione, penso al tema salute, penso al tema della rigenerazione, al tema del digitale, al tema della nuova occupazione, al tema giovanile, al tema della cultura, ambiti in cui l'impresa e l'economia sociale svolgono un ruolo centrale, quindi c'è la necessità non soltanto di promuoverla, riconoscerla, crearle un ambiente finanziario e fiscale "agevolato", ma anche di incrociarla dentro queste filiere, perché la vera innovazione di un territorio sta nell'incrociare l'economia sociale nelle filiere tradizionali.

Termino su questo, facendo alcuni espliciti riferimenti ad alcune cose

che si possono attivare anche a breve, usando le risorse che arrivano dall'Europa. È stato affrontato il tema dei dati, che sembra una cosa banale, ma è indispensabile. La prima cosa è il tema delle competenze, nel senso che l'economia sociale incorpora competenze molto rilevanti e decisive per la tenuta di una società. Parlo della dimensione sociale, educativa, del lavoro, dell'istruzione. Queste sono competenze che vanno aggiornate, che vanno protette, che vanno valorizzate, ma troppe volte il lavoro di questo tipo di persone viene svalorizzato e spesso sprecato da bandi che premiano il prezzo e non la qualità. L'economia sociale è una economia di qualità e in quanto tale necessita di logiche e istituti (come la co-progettazione) capaci di valorizzare il lavoro e la relazione. Non si tratta di merci, ma si tratta di educazione e di cura, beni sempre più scarsi fra l'altro, perché, come sapete, sono competenze che ormai non si trovano più.

La conseguenza di ciò è che *il public procurement* (spesa pubblica) deve provare ad orientare e premiare i soggetti dell'economia sociale, perché son quelli che per natura condividono con le istituzioni pubbliche un interesse generale. Un'ultima cosa: dentro l'economia sociale ci sono alcune perle che vanno protette (es. cooperative di comunità, comunità energetiche, *worker buyout*, *welfare* di comunità): possono sembrare microeconomie, ma di fatto sono vere e proprie innovazioni sociali, che vanno da un lato protette e dall'altro incentivate, perché possano crescere e quindi anche svilupparsi contaminando l'economia e crescendo come ha fatto già la cooperazione oltre 30 anni fa.

Grazie.

PRIORITÀ POLITICA:
PROMOZIONE
DELLO STILE DI VITA EUROPEO

La salute mentale in Emilia-Romagna oggi: numeri, sfide e prospettive^(*)

Alessio Saponaro

*Responsabile Area Salute mentale e Dipendenze patologiche
Regione Emilia-Romagna*

Obiettivo n. 34 - Salute mentale

Grazie Presidente per avermi dato la possibilità di intervenire e per l'organizzazione di queste giornate, perché ci è stata data la possibilità di poter discutere di salute mentale a 360 gradi e, allo stesso tempo, di poter ascoltare i professionisti che ogni giorno si confrontano con la cura e la riabilitazione dei nostri cittadini.

In salute mentale è frequente il riscontro di problemi nella qualità delle cure erogate; spesso i percorsi di cura dei pazienti con disturbo mentale grave non rispondono agli standard di cura previsti dalle evidenze scientifiche e presentano rilevanti variabilità tra le regioni e intraregionali. Se la valutazione della qualità della cura in salute mentale si è fortemente diffusa a livello internazionale, lo stesso non può dirsi a livello italiano. In questi ultimi anni la regione Emilia-Romagna è stata protagonista ed ha partecipato a tutti i progetti nazionali che hanno previsto una valutazione della qualità in salute mentale. Solo per citarne alcuni, il Laboratorio Management e Sanità - MeS dell'Istituto di Management della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, i cui indicatori tutt'oggi utilizzati derivano dal sistema di valutazione costruito nella nostra regione e presente nel sistema di monitoraggio SIVER, oppure il sistema di indicatori sulla salute mentale del Ministero della Salute o la valutazione nazionale coordinata dalla Regione Emilia-Romagna del PANSM - Piano attuativo nazionale salute mentale.

^(*) Versione riveduta dall'autore delle relazioni tenute nelle sedute della Commissione assembleare Politiche per la salute e politiche sociali del 27 marzo 2023 e del 3 aprile 2023

Tra queste attività di valutazione riveste importanza particolare il programma che la Regione ha realizzato, con un percorso durato quattro anni, in collaborazione con il Dr. Lora: il Progetto QUADIM *“Percorsi di cura nei disturbi mentali gravi, tra valutazione della qualità della cura e nuovi modelli di finanziamento”*. Questo progetto ha visto protagoniste quattro delle più popolose regioni italiane: per il nord Lombardia (con funzione di coordinamento) ed Emilia-Romagna, per il centro il Lazio e per il sud la Sicilia. In sintesi, rappresenta il 40% del totale della popolazione italiana.

Questi progetti ci hanno consentito di verificare alcuni indicatori che mostrano un buon livello di qualità delle cure che la nostra Regione eroga, ma soprattutto ci hanno portato a orientarci verso quegli indicatori che ci consentono di migliorare la qualità delle cure, dove abbiamo ampi margini di miglioramento.

Questi sistemi di monitoraggio e valutazione consentono di incidere in maniera rilevante sulla qualità delle cure erogate. Un esempio è connesso con il progetto sulla mortalità degli assistiti dei servizi di salute mentale, che mostrano un ampio divario nella mortalità tra la popolazione generale e i pazienti con disturbi mentali. Con un lavoro congiunto tra Regione, Dipartimento di Sanità pubblica dell'AUSL di Bologna e Università di Bologna, che ha incluso 137.351 pazienti di cui 11.236 deceduti, è stato dimostrato come l'eccesso di mortalità dei pazienti di salute mentale della regione era attribuibile a un'ampia gamma di cause naturali, quali malattie del sistema circolatorio e respiratorio così come le neoplasie, che sono stati i principali contributori al divario di mortalità. In sintesi, tutte le condizioni psichiatriche portano a un rischio più elevato di morte rispetto al resto della popolazione. Questo mostra la necessità di una stretta collaborazione tra i servizi di salute mentale e i servizi di assistenza primaria, con l'obiettivo di ridurre l'eccesso di mortalità a causa di malattie mediche tra tutti i pazienti affetti da disturbi psichiatrici. Sono quindi scaturiti dei progetti coinvolgendo tutti i Centri di Salute mentale della regione, fornendo strumenti e modelli per valutare l'andamento dei parametri metabolici degli assistiti,

per valutare indici di massa corporea connessi all'assunzione di alcuni farmaci, per attivare un costante monitoraggio delle condizioni di salute complessiva, per migliorare non solo le condizioni psichiatriche ma anche quelle connesse al movimento e all'alimentazione.

Vi sono poi molte questioni e sfide che riguardano la salute mentale e che vedono la necessità di un processo di innovazione, di definizione di nuovi modelli di intervento e di nuove risorse, senza le quali difficilmente si potranno raggiungere miglioramenti significativi.

La comunicazione della Commissione Europa al Parlamento Europeo "Su un approccio globale alla salute mentale" conterrà molti obiettivi sulla salute mentale a cui gli Stati membri dovranno adeguarsi. Negli ultimi anni l'epidemiologia della salute mentale si è modificata e si registrano aumenti di specifici ambiti diagnostici che non hanno eguali in altri ambiti della medicina.

La Regione Emilia-Romagna vanta una particolare esperienza sulla strutturazione del sistema informativo nell'ambito delle diagnosi e dei trattamenti di salute mentale. In particolare, dal 2010 sono disponibili i flussi informativi per la salute mentale adulti (SISM), Neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza (NPIA) e delle Dipendenze patologiche (SIDER). Questi strumenti consentono una costante modalità di acquisizione di informazioni per supportare la programmazione delle Aziende USL e della Regione.

Questi strumenti hanno permesso la maggiore conoscenza di alcuni fenomeni e bisogni dei cittadini con problemi di salute mentale. La Commissione europea ha messo in evidenza che si sta "assistendo a un miglioramento della salute mentale delle generazioni più giovani". Oggi le uniche regioni in Italia dotate di un flusso informativo strutturato che possono certificare tale andamento epidemiologico sono l'Emilia-Romagna e il Piemonte. Più precisamente, gli assistiti dei Servizi di Neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza sono aumentati del 63,9% in 11 anni, passando da 38.061 del 2010 a 62.372 del 2021. Ma la rilevanza non è solo quantitativa ma anche qualitativa: aumentano considerevolmente

i disturbi più gravi, quali i Disturbi dell'alimentazione e della nutrizione (+55,1% nel periodo 2019-2021, da 479 casi a 684, con un aumento del +129,2% sui nuovi casi) o Sindromi affettive (+ 124,2%) o Disturbi dell'ansia (+58,2%). Oltre all'impatto del Covid19, altre sono le cause da ricercare in questo fenomeno che comunque attraversa tutto il territorio nazionale. Come affermato anche a livello europeo, la salute mentale si colloca in un contesto sociale di riferimento e riflette lo stato di salute sociale, economico e ambientale ed è condizionata da questi elementi. Altri modelli di intervento quindi sono da ricercare, puntando molto sulla prevenzione.

Sicuramente si pone un problema di risorse. È rilevante sottolineare come il Fondo nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) non abbia dedicato risorse specifiche in salute mentale, dove la spesa storica di questi anni a livello nazionale è stata orientativamente al 3%, in progressivo calo e ben al di sotto del 5% previsto dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni nel 2021. Nel panorama nazionale le differenze tra le regioni sono rilevanti, seppur è necessario registrare che la Regione Emilia-Romagna con il 3,5% si colloca tra le regioni con un investimento maggiore rispetto alla media nazionale (con altre regioni come la Toscana, Sicilia, Puglia e Province di Trento e Bolzano). Si tenga presente che il 56% della spesa sanitarie per la salute mentale in Regione Emilia-Romagna è concentrata sulle spese per gli inserimenti residenziali, sanitari o sociosanitari (orientativamente l'8% della popolazione in carico ai servizi) e di conseguenza meno investimenti per ulteriore cura e riabilitazione.

Quello sulla salute mentale è un non investimento che determina ulteriori spese per assenze per malattia, formazione mancata, necessità di ulteriori cure; lo stesso OCSE stima che le spese indirette connesse con la salute mentale ammontano dal 3% al 4% del PIL italiano.

Ma l'innovazione passa anche attraverso un approccio culturale e sociale. La Commissione Europea ha annunciato che inviterà gli stati membri ad adottare un approccio che punti verso la promozione della salute mentale e delle politiche di inclusione, in particolare verso la promozione, la prevenzione, la lotta contro lo stigma e l'inclusione sociale. La Regione Emilia-Romagna, seguendo anche le linee euro-

pee, ha orientato molto le proprie strategie verso il Budget di salute, strumento per intervenire nel contesto di vita delle persone con problematiche connesse con la salute mentale, e non solo, per evitare l'istituzionalizzazione delle persone, e facilitare l'integrazione sociale e per integrare sistema sanitario e sistema sociale.

Nel luglio 2022 sono state approvate in Conferenza Unificata Stato Regioni le "Linee programmatiche: Progettare il Budget di salute con la persona", a conclusione di un progetto nazionale coordinato dalla Regione Emilia-Romagna a cui hanno partecipato tutte le regioni italiane. Il Ministero della Salute ha recentemente finanziato la Regione Emilia-Romagna per il coordinamento di un ulteriore progetto nazionale sulla sperimentazione del Budget di salute nei Servizi per la Salute mentale e le Dipendenze patologiche.

Un possibile strumento di cambiamento è anche quello della legislazione e organizzazione dei Servizi. Come molti di voi sapranno, nel Decreto ministeriale n. 77 del 23 maggio 2022 relativo a "*Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale*", che definisce caratteristiche e modello di funzionamento della Casa della comunità, non vi sono specifiche indicazioni sulla salute mentale, se non accenni alle necessità di prevedere l'integrazione tra assistenza sanitaria e sociale, lo sviluppo di *équipe* multiprofessionali con un approccio olistico per la salute mentale e le condizioni di fragilità (*Planetary Health*) o di connettere la Casa della Salute con i Servizi specialistici di salute mentale.

Vista la specificità del settore, è stato attivato un gruppo di lavoro nazionale di dieci professionisti esperti che, su nostra specifica indicazione, ha esteso l'intervento oltre alla salute mentale anche al settore delle Dipendenze patologiche, della Neuropsichiatria dell'Infanzia e dell'Adolescenza e Salute nelle carceri. Faccio presente che nel gruppo vi erano tre componenti della Regione Emilia-Romagna: io, il Dr. Fabrizio Starace e il Dr. Angelo Fioritti (ex Direttore del Dipartimento Salute mentale e dipendenze di Bologna).

Dal lavoro del gruppo è scaturito un documento “Standard per l’assistenza territoriale dei Servizi Salute mentale adulti, Dipendenze patologiche, Neuropsichiatria dell’infanzia e dell’adolescenza e Salute nelle carceri”, approvato con l’Intesa Stato-Regione del dicembre 2022 e firmato a gennaio 2023 in concerto dal Ministro dell’Economia e delle finanze e dal Ministro della Salute, completando quindi il quadro complessivo di riforme definito dal precedente DM77 sulla riforma dell’assistenza territoriale, ma soprattutto intervenendo nel definire un nuovo modello organizzativo e standard del personale dei servizi in oggetto dopo tanti anni dalle precedenti normative regolatorie.

In particolare, l’assistenza per la Salute mentale, come le Dipendenze patologiche e Neuropsichiatria infanzia e adolescenza, è regolata su 4 diversi livelli:

Livello di consultazione ed assistenza primaria, garantita all’interno delle Case della comunità e in collaborazione con medici di Medicina generale e pediatri di Libera scelta, e con tutti i professionisti, al fine di garantire attività di individuazione precoce di primo intervento;

Livello di presa in carico o per progetti terapeutico-riabilitativi, garantiti dai Servizi di Salute mentale (CSM);

Livello di assistenza specialistica ospedaliera e residenziale, garantiti nei reparti ospedalieri di diagnosi e cura (SPDC) o alle strutture residenziali;

Livello delle reti specialistiche di area vasta o regionali, come nel nostro caso regionale sono le Residenze per l’esecuzione delle misure di sicurezza (REMS).

L’applicazione del decreto ministeriale inciderà in maniera sostanziale nel riferire la struttura e la collaborazione dei Servizi di Salute mentale con tutti gli altri ambiti di cura, con un conseguente miglioramento della qualità della cura erogata.

Grazie.

Politiche, bisogni e qualità della cura in salute mentale^(*)

Antonio Lora

Psichiatra e Consulente del Ministero della Salute

Obiettivo n. 34 - Salute mentale

Buongiorno e grazie dell'invito a questa preziosa occasione di comunicazione dei temi sulla salute mentale. -

Nella mia presentazione parlerò di tre aspetti che mi sembrano molto legati. Da un lato, le politiche, e quando dico "politiche" intendo dire le politiche sulla salute mentale dell'Organizzazione mondiale della sanità, e nello specifico di quelle elaborate dalla Sezione Europea della World Health Organization (WHO-EURO). In secondo luogo, parlerò dei bisogni, bisogni che sono presenti in Italia relativamente alla salute mentale. In ultimo, della qualità della cura erogata nei servizi di salute mentale.

La Commissione Europea per giugno presenterà un Piano integrato per la salute mentale. All'inizio del 2021 la Sezione Europea dell'Organizzazione mondiale della sanità ha presentato un Piano, che è incentrato su cinque aspetti.

- a) La trasformazione dei servizi di salute mentale verso la *community care*. Tenete conto che, mentre in Italia questo aspetto, la cura territoriale dei disturbi psichici, è un dato ormai affermato da quarant'anni, nel resto d'Europa fa ancora molta fatica.
- b) Una migliore protezione delle popolazioni dall'emergenza sanitaria, in quanto il Covid-19 ha mostrato come le popolazioni siano sensibili non solo agli insulti epidemici, ma anche ai danni che l'epidemia porta alla salute mentale.

^{*)} Versione riveduta dall'autore della relazione tenuta nella seduta della Commissione assembleare Politiche per la salute e politiche sociali del 27 marzo 2023

- c) Una accentuazione del lavoro sulla prevenzione e la promozione della salute mentale lungo tutto il corso di vita.
- d) Un'attenzione specifica alla resilienza dei giovani e dei bambini.
- e) In ultimo, la creazione di una piattaforma di dati con lo scopo di raccogliere routinariamente informazioni sulle attività erogate dai sistemi di salute mentale.

Partiamo dal primo punto: la trasformazione dei servizi di salute mentale. La trasformazione dei servizi di salute mentale rappresenta sicuramente uno degli obiettivi principali dell'attività dell'OMS. Significa certamente rendere i servizi di salute mentale più accessibili e più centrati sulle persone e inoltre incrementare le attività di *self care* e *self management* da parte dei pazienti. In questo senso c'è particolare insistenza sul fatto che una certa attività deve essere svolta anche dal paziente. Un altro *focus* è quello sulla salute mentale dei bambini e degli adolescenti e l'integrazione della salute mentale nella medicina generale e il supporto psicologico. La Commissione europea ha sottolineato il ruolo carente del supporto psicologico nel contesto della pandemia e l'OMS ha sottolineato l'importanza anche di un supporto *online* attraverso l'utilizzo di tecnologie digitali, un supporto all'abitare nella comunità, come opposto alla residenzialità in istituzioni. Altro *focus* particolare è quello sui *caregivers*, sui familiari che devono ricevere aiuto dai servizi. E poi un'attenzione al finanziamento dei servizi di salute mentale che non solo siano implementati, ma promuovano anche l'equità e la qualità della cura. E, ancora, l'attenzione all'applicazione delle tecnologie digitali per la prevenzione e la gestione dei disturbi.

Secondo punto: trasformazione in servizi di salute mentale e ruolo del personale. L'OMS chiede di incrementare e rafforzare le *équipe* multidisciplinari all'interno del territorio: rafforzare, quindi, sicuramente la capacità attrattiva dei servizi nei confronti del personale. È importante formare il personale sui diritti delle persone con disturbo mentale, usando strumenti appositi dell'OMS, tipo il *WHO QualityRights*, e sulla capacità gestionale e organizzativa nei servizi.

In ultimo, è importante formare anche professionisti sanitari, che non siano, però, appartenenti alla salute mentale, nell'identificazione e nella gestione dei disturbi. Pensiamo ai medici di medicina generale e pensiamo anche al personale all'interno dei Dipartimenti materno-infantili, come le ostetriche per esempio, per la prevenzione della depressione e trattamento della depressione perinatale.

Un punto che è stato sicuramente mostrato dalla pandemia è il fatto che la risposta alla pandemia è stata una risposta in cui la salute mentale ha svolto un ruolo secondario. C'è stato un grande sforzo organizzativo legato proprio agli elementi di tipo somatico, ma poco è stato fatto sulla salute mentale. Un discorso specifico sulla salute mentale riguarda il fatto che le politiche sulla salute mentale devono includere lo sviluppo di una capacità di resilienza delle strutture sanitarie nell'area della salute mentale, a fronte di alcuni shock, come possono essere gli shock epidemici. Quindi, occorre porre in essere una serie di azioni tecniche: da un lato, sicuramente generare conoscenze sull'impatto della salute mentale nel Covid-19; dall'altro, rafforzare la capacità tecnica dei servizi di salute mentale, ma, più in generale, dell'assetto sanitario, per dare una risposta psicosociale a livello di territorio come parte integrante della risposta alla pandemia. Quindi, formare operatori sanitari e del territorio al supporto psicosociale, perché questo è quello che poi si è mostrato carente negli Stati europei durante la pandemia.

Prevenzione e promozione della salute sono le parole d'ordine, dunque, con un'attenzione particolare alla salute mentale di bambini e adolescenti. Occorre promuovere quella che chiamano "*Mental Health Literacy*", cioè la capacità di sviluppare l'attenzione del pubblico ai temi della salute mentale e combattere lo stigma, l'importanza della salute mentale degli anziani sul luogo di lavoro e la prevenzione del suicidio. Un punto ulteriore è dato dalla carenza di dati che in tutti i Paesi europei si è verificata durante la pandemia rispetto alla salute mentale. Questo è indipendente dalla pandemia: è un problema più generale, presente da molti anni all'interno di tutti gli Stati europei, e con esso

quindi la necessità di sviluppare una piattaforma per la raccolta routinaria dei dati di salute mentale basata su indicatori che siano in grado di attestare in che misura funzionano i sistemi di salute mentale a livello di Paesi e a livello di Regioni e quanto siano in grado di rispondere ai bisogni della popolazione.

Sicuramente il problema dei dati è un problema che da molti anni angustia i sistemi di salute mentale europei, ma a cui l'OMS chiede di fare fronte, perché senza dati è come se guidassimo alla cieca. Sui dati più avanti svilupperò parte del mio intervento.

Il punto che vorrei affrontare ora è relativo fondamentalmente ai bisogni di salute mentale e mi chiedo: è molto difficile valutare i bisogni di salute mentale? Noi oggi abbiamo a disposizione dei dati a livello internazionale che ci permettono di capire quali sono i bisogni di salute delle popolazioni. C'è un progetto, *The Global Burden of Disease* (GBD), che permette di verificare qual è il grado di carico sulle singole popolazioni dei singoli Paesi di tutti i disturbi di tipo somatico e mentale. È un progetto che è stato sviluppato inizialmente dall'Organizzazione mondiale della sanità e che ormai raccoglie dati da parecchi anni.

Quali sono i tre indicatori principali che ci sono utili per sapere qual è il bisogno di salute mentale nella popolazione italiana e nella popolazione della regione Emilia-Romagna? Il primo è la prevalenza dei casi, cioè la percentuale di persone che in una certa popolazione soffrono di un disturbo o di una malattia. Questo indicatore da solo non è sufficiente, perché dobbiamo anche avere idea di quant'è il carico effettivo di questa malattia. Un conto è soffrire di una grave cardiopatia, un conto è soffrire di un'influenza passeggera. Quindi, c'è una seconda misura, il *disability-adjusted life year* (DALY), che tiene conto sia degli anni di vita persi per morte prematura che degli anni vissuti con disabilità. Noi abbiamo bisogno, però, anche di una terza misura, che è quella degli anni vissuti con disabilità. Gli anni vissuti con disabilità sono importanti perché le malattie mentali non sempre e, per fortuna,

non in misura significativa causano una morte, se non in molti casi una riduzione dell'aspettativa di vita, ma soprattutto causano una perdita della funzionalità, della capacità di vivere in maniera adeguata la propria vita a causa della disabilità.

Cominciamo, allora, con il primo degli indicatori. Qual è la prevalenza, cioè il numero di casi attivi oggi in Italia di disturbi psichici e di disabilità? Oggi in Italia circa il 16 per cento della popolazione soffre di problemi psichici, il che vuol dire, tradotto in numeri, circa 9 milioni di abitanti, di cui 3.600 nuovi casi ogni anno. Questo significa che nella regione Emilia-Romagna circa 700.000 persone soffrono di disturbi psichici. Oggi i disturbi psichici rappresentano circa il 7 per cento del totale del carico di malattie e di morti premature nella popolazione italiana. Ma se noi tendiamo a isolare solo la componente di disabilità, rappresentano il 15 per cento di tutta la disabilità oggi esistente in Italia.

Se andiamo ad analizzare qual è il carico dei disturbi psichici rispetto ad altre patologie, vediamo come i disturbi psichici, considerando sia le disabilità che le morti premature, rappresentino la quinta causa di carico per tutta la popolazione, dopo le neoplasie, i disturbi cardiovascolari, i disturbi muscolo-scheletrici e neurologici. Ma se andiamo a verificare soltanto la disabilità, verifichiamo come i disturbi mentali rappresentino la seconda causa di disabilità nella popolazione italiana. Questa situazione era la stessa nel 1990.

Voglio sottolineare questo dato, questa informazione, perché ci dice che noi abbiamo di fronte a noi una causa di disabilità estremamente diffusa, ma probabilmente sottovalutata: sottovalutata per la condizione di stigma che ancora oggi influenza le malattie di tipo mentale e influenza la sensibilità delle popolazioni rispetto a questo problema. Le cause principali sono i disturbi depressivi e i disturbi ansiosi, anche se poi verifichiamo che altre patologie, per esempio, pur avendo una bassa frequenza, tipo la schizofrenia o i disturbi bipolari, sono patologie che causano una grave disabilità.

Pertanto, abbiamo alcune patologie con ridotta disabilità e alta frequenza, tipo i disturbi depressivi e i disturbi ansiosi, e altre patologie con alta disabilità e bassa frequenza, come la schizofrenia e i disturbi di tipo bipolare.

Ho sottolineato come ci siano delle patologie, per esempio i disturbi depressivi, che sono così pervasive nella società, perché sono estremamente frequenti e hanno anche un alto carico di disabilità, insieme alla schizofrenia e al disturbo bipolare.

Se andiamo a vedere qual è la prevalenza, cioè il numero di casi di disturbo mentale per fasce di età, vediamo come il problema dei giovani sia un problema molto grave, perché la percentuale maggiore di disturbi mentali la troviamo nei giovani.

Nella fascia da quindici a diciannove anni non troviamo soltanto la maggiore prevalenza dei disturbi mentali, ma anche della disabilità. Infatti, vediamo come con il passare degli anni si presentino altre patologie e, quindi, anche il peso percentuale della salute mentale come causa di disabilità diventi minore. Però, pensate all'impatto che può avere su persone giovani avere una disabilità importante. Qui la disabilità per salute mentale rappresenta dal 25 al 30 per cento di tutta la disabilità legata a disturbi di tipo sanitario, sulla popolazione giovane. Quindi, un terzo circa dei disturbi del carico dei giovani è legato alle malattie mentali. Infatti, se noi andiamo a vedere qual è la prima causa di disabilità nei giovani, sono i disturbi mentali.

A questo punto, la domanda è: a fronte di questi bisogni, qual è la risposta dei servizi? In questa ultima parte, io affronterò innanzitutto il tema dei dati, perché i dati sono realmente importanti per capire come rispondono i servizi. I dati ci servono per rispondere a quali domande? Innanzitutto, alla più semplice: quanti sono i pazienti curati e che trattamenti vengono erogati, un dato questo che fa parte del monitoraggio. Abbiamo un sistema informativo di salute mentale nazionale che risponde a questo, però non è sufficiente. La seconda domanda a cui infatti dobbiamo rispondere dinanzi agli amministratori, ai politici, alla

popolazione è: gli interventi che stiamo erogando sono interventi che rispondono a criteri di qualità? La terza domanda è: oltre a rispondere a criteri di qualità, sono efficaci? La quarta domanda è: ma noi stiamo producendo dei dati che servono anche per l'implementazione dei servizi e per la gestione dei servizi?

Partiamo dal discorso della qualità della cura. La qualità della cura è variabile. Questa è una ricerca che abbiamo condotto in Regione Lombardia e per la quale abbiamo usato il criterio del trattamento minimamente adeguato come criterio per indicare la qualità della cura.

Ci sono delle unità operative di psichiatria in cui un paziente ha il 60 per cento in meno di probabilità di ricevere quell'indicatore di qualità che è il trattamento minimamente adeguato. Mentre ce ne sono altre in cui uno stesso paziente ha la probabilità di raggiungere il 40 per cento in più di possibilità di avere un trattamento minimamente adeguato (che era l'indicatore che abbiamo scelto). Questo ci dice che esiste una variabilità nella qualità della cura. C'è un'espressione, che io trovo molto immaginifica e che rende molto bene, che è la "lotteria del codice postale": un'espressione nata negli anni Sessanta, all'interno di una ricerca oncologica, sugli esiti dei trattamenti oncologici in Gran Bretagna. Nell'ambito di questa ricerca scoprirono che uno degli elementi più potenti di efficacia dell'intervento era il codice postale. Questo cosa significava? Significava semplicemente una cosa: che se tu vivevi a fianco di un ospedale che funzionava bene, la tua sopravvivenza aumentava.

Oggi in Italia, in tutte le Regioni, la variabilità nella qualità della cura è la regola, e non lo è soltanto fra Regione e Regione, come vedremo più avanti, ma anche all'interno della singola Regione. La variabilità quindi è la regola, piuttosto che l'eccezione. Com'è che definiamo la qualità? Quali sono le dimensioni della qualità della cura in salute mentale? Sono l'accessibilità dei servizi, l'appropriatezza degli interventi, l'equità tra le diverse aree geografiche nelle cure, la continuità della cura, la sicurezza e l'efficacia.

I dati che presenterò sono derivati dal Progetto QUADIM, un progetto finanziato all'interno dei bandi CCM e dal Ministero della salute, che è stato mirato a interconnettere fra di loro diverse banche dati sanitarie per creare degli indicatori che fossero in grado di catturare la qualità della cura.

All'interno di questo progetto diverse banche dati sanitarie sono state linkate sul codice fiscale individuale anonimizzato. Tenete conto che questi sono tutti flussi correnti e che non stiamo utilizzando dei flussi creati *ad hoc*, ma dei flussi legati alle banche dati utilizzate normalmente da tutte le Regioni italiane.

In questo progetto abbiamo valutato circa 200.000 pazienti in quattro Regioni italiane: Lombardia, Emilia-Romagna, Lazio e parte della Sicilia, corrispondenti a circa un terzo della popolazione italiana. Voglio cogliere l'occasione di questa discussione proprio per ringraziare il contributo di Alessio Saponaro, che è stato un contributo veramente indispensabile per il successo di questo progetto.

I dati di questi flussi amministrativi sanitari correnti sono stati utilizzati da un *software* che abbiamo chiamato "Beaver", perché come un castore tritura dati. Questo software, prodotto dall'Università Bicocca, è in grado di ricavare indicatori sulla qualità della cura, a partire dai flussi correnti, non soltanto per i disturbi di salute mentale, ma anche per tutta una serie di disturbi somatici. È infatti il software che viene utilizzato all'interno della Commissione sui percorsi di cura del Ministero per generare indicatori di qualità.

Gli indicatori che abbiamo ricavato mettono a confronto il numero dei casi prevalenti con quello dei nuovi casi, relativi cioè ai pazienti di età fra i 18 e i 24 anni, proprio perché questi pazienti devono ricevere un'attenzione speciale, essendo molto giovani ed essendo per loro il primo contatto con il servizio.

L'accesso ai CSM, per tutte le persone che entrano in contatto con i Dipartimenti di salute mentale in Italia, è quasi totale. Non è così nel resto di Europa. Il numero di interventi per paziente è relativamente

diverso a seconda delle patologie: si va da 6 interventi nella depressione fino a 13-20 nel disturbo schizofrenico. Notate il fatto, positivo, che l'intensità della cura è maggiore nei soggetti giovani. Ci sono però anche alcuni problemi che si evidenziano quando andiamo a vedere l'accessibilità degli interventi: per esempio, gli interventi psicosociali, la psicoterapia, la psicoeducazione, gli interventi riabilitativi. Da notare come solo la metà dei casi in contatto ha accesso almeno a uno di questi interventi una volta all'anno, e che quindi questa accessibilità vada migliorata.

Vedremo anche più avanti, nella mia presentazione, perché sono così importanti gli interventi psicosociali. Un fatto positivo è che i giovani hanno un accesso più facile a questi interventi: il numero di interventi per paziente varia ed anche qui è estremamente positivo il fatto che nel sistema Italia gli interventi dei giovani abbiano un'intensità maggiore.

Un'area che l'OMS raccomanda di incrementare, inoltre, è quella del supporto ai familiari. Solo un terzo circa dei familiari dei pazienti con disturbo mentale grave oggi in Italia ha accesso a degli interventi rivolti in maniera specifica a loro, come psicoterapia familiare, incontri specifici con loro e psicoeducazione. Quindi, in questo caso la percentuale è ancora ridotta. I giovani hanno un accesso in una certa misura maggiore, se però andiamo a vedere l'intensità degli interventi, è un'intensità che sicuramente si può ancora incrementare.

Questa è un'area su cui il sistema italiano deve fare dei passi avanti. Sicuramente l'accesso alle cure domiciliari è ridotto. Oltre a essere ridotto, però, è ridotta anche quella particolare forma di attività domiciliare che si svolge dopo il ricovero: soltanto pochissimi pazienti ricevono infatti una visita domiciliare entro quattordici giorni dalla dimissione dalla SPDC.

Passo ora all'aderenza ai trattamenti farmacologici. L'appropriatezza dei trattamenti farmacologici è sicuramente un'area importante, però in certi ambiti, come i disturbi mentali gravi dove sarebbe indicato che il paziente continuasse in maniera continuativa il trattamento, solo la metà dei

pazienti in un anno rimane aderente ai trattamenti specifici lungo tutto l'anno. In questo caso i giovani, come è anche comprensibile, hanno un'aderenza minore. Oltretutto, in certi casi ci sono trattamenti farmacologici inappropriati, per esempio la politerapia in pazienti con farmaci antipsicotici, oppure i farmaci antidepressivi in pazienti con disturbo bipolare. Quindi, l'area dell'appropriatezza farmacologica può essere migliorata.

Il sistema di salute mentale italiano è un sistema che utilizza poco il ricovero in SPDC e in strutture residenziali. Però è da notare come l'utilizzo sia maggiore nei giovani. Quindi, c'è da chiedersi se un'attività territoriale più strutturata potrebbe evitare alcuni ricoveri sia in struttura residenziale che in SPDC.

Il grado di inappropriatazza, espresso come riammissione nell'SPDC entro trenta giorni dalla dimissione, è ridotto. Così pure i ricoveri di durata maggiore di trenta giorni. Tenete conto che questi sono i dati italiani. Se andiamo a confrontarci con l'Europa, invece, questi dati indicano sicuramente un maggiore utilizzo delle strutture di ricovero.

Veniamo alla continuità della cura. La continuità della cura è un aspetto della qualità estremamente importante che possiamo osservare o all'interno delle strutture territoriali - ove circa la metà dei pazienti riceve tale tipo di continuità espressa in almeno un contatto con il CSM ogni novanta giorni lungo tutto l'anno - oppure tra strutture - ove circa due terzi dei pazienti, nel momento in cui sono dimessi dall'SPDC, devono avere un contatto con il CSM entro quattordici giorni.

Vi è poi un'area estremamente carente oggi in Italia: la sicurezza dei trattamenti farmacologici. Ci sono degli esami di laboratorio che vanno fatti quando un paziente è in trattamento con farmaci antipsicotici per evitare il rischio di una sindrome metabolica e soltanto un quarto o un quinto dei pazienti li riceve. Ma cosa ancora più seria è che i pazienti giovani hanno ancora una percentuale inferiore. Quindi, significa che, nonostante siano estremamente vulnerabili a tale tipo di problema, non ricevono un'attenzione sufficiente dai servizi. Con altri farmaci, come per esempio il valproato o il litio, la situazione è maggiore.

Anche l'equità tra le Regioni è un elemento importante di sistema. Sotto questo profilo, il numero di interventi per paziente in CSM nel caso di disturbo bipolare o l'accesso ai trattamenti psicologici nella depressione è estremamente variabile. Questo è qualcosa su cui la politica è chiamata a intervenire.

Come detto, i disturbi mentali sicuramente causano disabilità. Ma causano anche morti premature. Un paziente con disturbo schizofrenico ha un rischio una volta e mezzo più alto di quello di una persona senza disturbo schizofrenico, mentre una persona con disturbo di personalità ha un rischio di mortalità e di morte prematura pari al doppio. Ma c'è un elemento in più da tenere in considerazione: c'è un'ampia variabilità tra le regioni per quanto riguarda il rischio di morte prematura per una stessa patologia e, di conseguenza, l'aspettativa di vita è diversa a seconda del codice postale.

Sull'importanza infine degli interventi psicosociali, abbiamo fatto uno studio ampio di carattere epidemiologico utilizzando i dati delle quattro regioni sopra richiamate e abbiamo potuto osservare che gli interventi psicosociali riducono il rischio di ricovero, quindi sono interventi particolarmente efficaci sia sui disturbi depressivi, che bipolari, che nella schizofrenia. Questi sono interventi efficaci che permettono di ridurre non solo il rischio di ricovero, ma anche le conseguenze negative che la ricaduta comporta.

L'ultimo punto che affronto con voi è il seguente, e si tratta di una domanda che per chi ha il compito di programmare è centrale: il livello di risorse strutturali e umane nei DSM influenza la qualità della cura? Abbiamo fatto un'analisi sempre a livello di Lombardia e abbiamo verificato come il numero di strutture nei DSM e il numero di pazienti in carico ai DSM siano indicatori che portano verso una maggiore qualità. Cosa intendo: un più alto livello di complessità e di ampiezza del DSM sono fonte di una maggiore qualità nella cura rispetto a quella erogata in DSM più piccoli e con minor numero di strutture.

Chiaramente anche il livello di risorse umane è importante, nel senso che sotto un certo livello di risorse umane non c'è qualità della cura. Anche questo, quindi, è un elemento importante per la programmazione.

In conclusione provo a riassumere che cosa ci dicono i dati. Innanzitutto, ci dicono che oggi in Italia c'è un'estrema variabilità nella qualità della cura; che abbiamo aree che dovrebbero essere intensificate, come l'erogazione degli interventi psicosociali o degli interventi domiciliari; che va migliorata la qualità della cura per i giovani, che ancora oggi non ricevono una qualità della cura uniformemente adeguata; che l'inappropriatezza dell'area del ricovero è limitata, anche se non ho considerato il discorso della contenzione, perché non vi è ancora su questo un flusso regolare di dati del Ministero, quindi non è ad oggi disponibile in tutte le Regioni; che il sistema italiano garantisce una continuità della cura, che anche in questo caso dovrebbe essere migliorata per i giovani. Rispetto alla sicurezza e ai trattamenti farmacologici, ci dicono che certo, è importante garantire l'aderenza, però è necessario anche garantire l'appropriatezza e controllare il rischio di effetti collaterali. Che abbiamo, infine, un problema di eccesso di mortalità nei disturbi mentali gravi e di diseguaglianze fra le regioni.

Grazie, io ho concluso.

Salute mentale: un approccio *Glocal*^(*)

Fabrizio Starace

*Direttore del Dipartimento di Salute Mentale e dipendenze patologiche,
Azienda Usl Modena*

Obiettivo n. 34 - Salute mentale

Buongiorno a tutti.

La presentazione che discuterò ha volutamente un titolo che include il riferimento al tema generale delle politiche che sul piano internazionale, ed in particolare nell'Unione Europea, si stanno adottando per la salute mentale. Infatti, il programma UE *Healthier Together* include per la prima volta un capitolo specifico relativo alla salute mentale, al quale faranno riferimento i Paesi membri. Questo è particolarmente vero per l'Italia, che col Piano nazionale di ripresa e resilienza ha previsto una radicale riorganizzazione della medicina territoriale.

Le risorse complessive assegnate al welfare sociosanitario sono tuttavia appena il 13% del totale dei finanziamenti. Si tratta all'incirca di 20 miliardi per la Missione 6 - Salute e 13 miliardi per la Missione 5 - Sociale.

Come è noto, nel maggio dello scorso anno il decreto ministeriale n. 77 ha identificato modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale. Purtroppo, nella strutturazione del nucleo fondamentale di questo rilancio dell'assistenza territoriale, cioè nelle Case della comunità, la presenza dei servizi per la salute mentale, le dipendenze e la neuropsichiatria infantile è citata soltanto come raccomandazione.

^(*) Versione riveduta dall'autore della relazione tenuta nella seduta della Commissione assembleare Politiche per la salute e politiche sociali del 3 aprile 2023

Finalmente, alla fine del 2022, è stato approvato in Conferenza Stato Regioni un documento che riguarda la determinazione del fabbisogno di personale del Sistema sanitario nazionale, e in particolare, in un documento specifico, quello per la salute mentale. All'inizio del 2023 questo documento è stato ufficialmente adottato come decreto congiunto del Ministero della salute e del Ministero dell'economia e delle finanze.

In realtà il decreto riguarda l'applicazione sperimentale di questi standard, che si dovrà svolgere nell'arco di tre anni e che per l'area della salute mentale si focalizza sui temi dell'organizzazione delle strutture e, come vedremo a breve, anche degli standard di personale.

In particolare, per quanto concerne l'organizzazione vengono individuati quattro livelli: quello di consultazione e assistenza primaria, che attiene al rapporto tra i Dipartimenti di salute mentale e le cure primarie, laddove si sviluppano valutazioni specialistiche, diagnosi, intervento precoce; il livello di presa in carico, realizzato nei Centri di salute mentale; i due livelli successivi, quello di assistenza specialistica, ospedaliera e residenziale e quello delle reti specialistiche di area vasta, regionali o interregionali, ad esempio, le REMS.

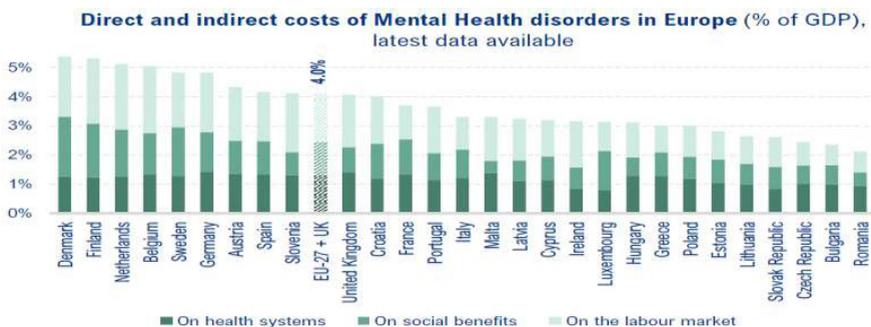
Se osserviamo i dati sulla spesa per la salute mentale, elaborati dalla Società italiana di epidemiologia psichiatrica, su informazioni che pubblica il Ministero della Salute vediamo che questo disegno innovativo si dovrà realizzare in un contesto in cui gli investimenti per la salute mentale a livello nazionale, come vedete, sono fermi al 3% sul totale del Fondo sanitario nazionale. Ricordo che il riferimento è il 5% e che di recente, per i Paesi avanzati, questo standard è stato fissato al 10%.

In funzione del 3 per cento di risorse economiche del Fondo sanitario nazionale rese disponibili per la salute mentale l'Italia si colloca agli ultimi posti tra i Paesi OCSE.

Economic resources (% of total healthcare expenditure), 2021 or latest available year



Se consideriamo i costi diretti e indiretti stimati in Europa dall'OCSE per i disturbi mentali ci troviamo in media al 4 per cento del PIL. Sono costi che gravano sul Sistema sanitario, sull'assistenza sociale, sul mercato del lavoro.



Ebbene, se consideriamo la spesa per salute mentale in termini di rapporto sul PIL troveremo che in Italia questa corrisponde a non più dello 0,2 per cento del PIL. È possibile quindi affermare che, a fronte di costi che corrispondono al 4 per cento del PIL, noi investiamo per la salute mentale circa la ventesima parte dei costi complessivi.

Perché mi soffermo su questi aspetti di carattere economico? Perché evidentemente essi si riflettono sulla ridotta possibilità di investire nelle risorse fondamentali per il sistema di cura della salute mentale,

che non sono risorse tecnologiche, ma risorse umane, ossia unità di personale adeguatamente formato, competente, motivato e in numero adeguato. La posizione della Regione Emilia-Romagna è certamente migliore della media nazionale, ma è ancora distante dagli standard fissati e approvati con decreto.

La presenza di personale è direttamente connessa alla possibilità di dare accesso a persone con problemi di salute mentale, quella che noi chiamiamo la “prevalenza trattata” e che corrisponde al numero di persone che sono in contatto con i nostri servizi.

Vi sono molte altre relazioni che potremmo indagare tra la dotazione di personale e la capacità di funzionamento dei servizi, ma quello che mi interessa sottolineare è il tema delle disuguaglianze che, a partire da un’allocazione differenziata della spesa che corrisponde a una disparità di collocazione di personale a livello inter- e intra-regionale, si realizzano nei processi di cura in salute mentale. La variabilità degli indicatori di performance segnala la presenza di criticità sia all’interno dell’area sanitaria, sia nel rapporto con i sistemi interconnessi extra sanitari.

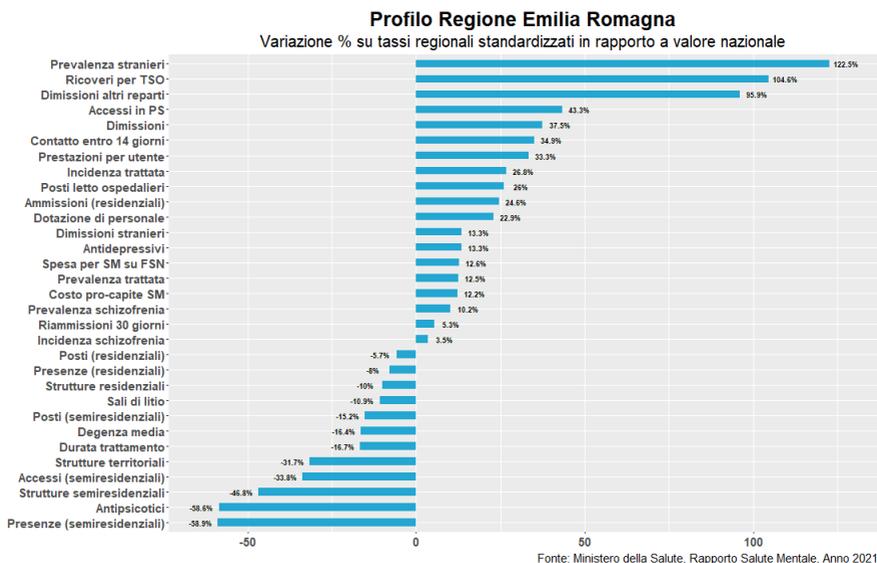
Cito due esempi: l’accesso in acuzie al pronto soccorso per motivi di tipo psichiatrico e la permanenza in residenzialità, consapevole che entrambi costituiscono temi cruciali nell’ambito della sanità pubblica.

Gli accessi in pronto soccorso con diagnosi psichiatrica sono particolarmente elevati nella nostra Regione, quindi, la domanda è se si tratti di una scarsa capacità di intercettazione a livello di cure primarie, così come ipotizziamo più in generale nel rapporto tra medicina generale e pronto soccorso. Questa è una prima questione alla quale dare risposta.

L’altra area cruciale è quella della residenzialità, in cui osserviamo che, a fronte di una durata media nazionale di permanenza nelle strutture residenziali di circa tre anni, la Regione Emilia-Romagna ha una performance leggermente migliore. Questo però non ci esime da porci due domande: si tratta effettivamente di necessità riabilitative o di

necessità abitative? Si tratta cioè di una collocazione che attiene ai programmi riabilitativi intensivi di riacquisizione di competenze sociali e relazionali, o piuttosto di una risorsa che compensa la mancanza di collocazione abitativa nella comunità?

D'altro canto, se vi è una necessità assistenziale a lungo termine, siamo certi che il contesto residenziale psichiatrico non costituisca un ulteriore stigma nei confronti delle persone con problemi di salute mentale, quando invece tutti gli altri cittadini che non hanno avuto un problema di salute mentale afferiscono alle opportunità assistenziali del sistema per la non autosufficienza? Questi sono temi centrali, in quanto da essi dipendono sia le modalità di intervento, sia a un impegno estremamente differenziato di risorse.



Quando analizziamo il profilo della Regione Emilia-Romagna, elaborato dalla Società Italiana di Epidemiologia Psichiatrica sulla base dei valori medi nazionali rispetto a 31 differenti indicatori, che costituiscono una sorta di “carta di identità” del sistema di cura per la salute mentale regionale, possiamo immediatamente individuare le aree che necessitano di maggiore attenzione, da quella dei ricoveri per Trattamento

sanitario obbligatorio, che nella nostra Regione sono doppi rispetto alla media nazionale, alle dimissioni per motivi psichiatrici da altri reparti non psichiatrici (questo potrebbe segnalare un'inappropriatezza di invio), agli accessi già citati in pronto soccorso, che sono del 43 per cento superiori alla media nazionale, alle ammissioni in residenzialità, che sono del 24 per cento superiori.

Abbiamo anche dei dati in difetto rispetto alla media nazionale. Tra questi, ho evidenziato una minore dotazione di strutture territoriali, che corrisponde a circa il 30 per cento in meno rispetto alla media nazionale.

RER	SMA		DP		NPIA		Utenza totale	Utenti SMA per 1.000 ab. ≥ 18	Utenti DP per 1.000 ab. ≥ 18	Utenti NPIA per 1.000 ab. ≥ 18
	N	%	N	%	N	%				
	81.397	46%	31.207	18%	62.602	36%	175.206	21,7	8,3	87,8

Di cosa stiamo parlando quando facciamo riferimento all'utenza nei dipartimenti di salute mentale e dipendenze patologiche della Regione Emilia-Romagna? Stiamo parlando di oltre 80.000 persone in contatto con i servizi di salute mentale e di oltre 60.000 in contatto con la neuropsichiatria infantile e di oltre 30.000 in contatto con i servizi per le dipendenze patologiche, per un'utenza totale di oltre 170.000 persone che vengono seguite dalle 3 articolazioni dei dipartimenti integrati di salute mentale, dipendenze patologiche e neuropsichiatria infantile.

Quali problematiche pongono queste persone, in particolare quelle che fanno riferimento alla salute mentale? Qui c'è una interessante analisi che è stata condotta dal gruppo coordinato dal dottor Saponaro. In particolare, il confronto tra gli utenti in contatto nel 2021, ultimo anno che abbiamo a disposizione, e quelli di sei anni prima, del 2015, segnala un incremento dei casi di depressione, un decremento dei disturbi psichiatrici maggiori, come la schizofrenia o la mania e i disturbi bipolari, un incremento presso i nostri servizi delle persone con ritardo mentale.

RAGGRUPPAMENTI DIAGNOSTICI	2015	2021	Δ%
DEPRESSIONE	20.332	23.815	17,1
SCHIZOFRENIA E ALTRE PSICOSI FUNZIONALI	27.514	23.404	-14,9
SINDROMI NEVROTICHE E SOMATOFORMI	12.531	7.794	-37,8
ALTRI DISTURBI PSICHICI	10.793	13.841	28,2
DISTURBI DELLA PERSONALITÀ E DEL COMPORTAMENTO	3.724	3.829	2,8
MANIA E DISTURBI AFFETTIVI BIPOLARI	3.869	1.586	-59,0
NON DISTURBI PSICHICI	2.855	3.300	15,6
ALCOLISMO E TOSSICOMANIE	800	837	4,6
DEMENZE E DISTURBI MENTALI ORGANICI	11.662	9.773	-16,2
RITARDO MENTALE	9.737	17.934	84,2
TOTALE	103.817	106.113	2,2

Anche qui si pone evidentemente il tema dell'appropriatezza della gestione di condizioni che probabilmente dovrebbero essere affidate alle articolazioni delle cure primarie e della disabilità.

Gli utenti in contatto con i CSM presentano anche delle variazioni nel corso del tempo differenti tra Dipartimento e Dipartimento, vi sono degli incrementi, nel corso di questo sessennio analizzato, a Modena, a Bologna, a Parma, vi sono dei decrementi in altri Dipartimenti, mentre rimane sostanzialmente stabile il numero di ricoveri in SPDC e SPOI della popolazione maggiorenne.

Questo andamento sostanzialmente stabile del numero dei ricoveri è presumibilmente correlato alla staticità dell'offerta che caratterizza la rete ospedaliera della nostra Regione; differenze sono invece presenti sul versante dell'offerta residenziale e semiresidenziale per 100.000 abitanti. L'ultimo dato disponibile ci segnala inoltre che la spesa per l'assistenza riabilitativa residenziale e semiresidenziale cuba oltre 125 milioni di euro. Di questa spesa, i due terzi sono

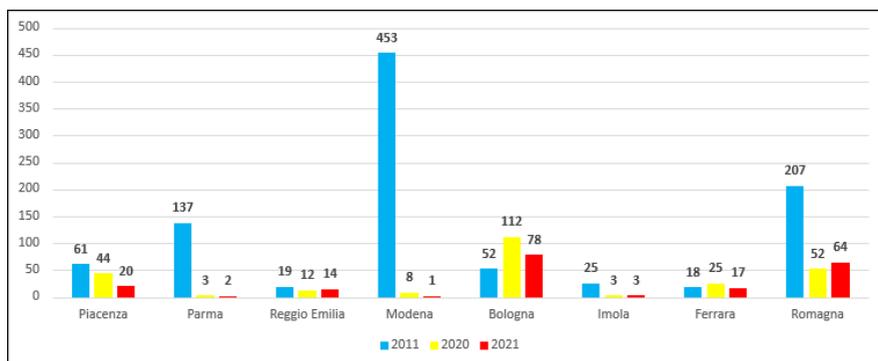
connessi a convenzioni con privato accreditato, e comprendete bene come sia complesso realizzare interventi di riorganizzazione quando l'interlocuzione è con Enti che collaborano con le attività del Sistema sanitario regionale, ma hanno una propria strutturazione, una propria organizzazione.

Parlavo precedentemente delle disparità in termini di personale a livello nazionale, ma vorrei segnalare che queste disparità sono presenti anche a livello intra regionale. Come vedete, le disparità nel numero di personale dei Dipartimenti con 100.000 abitanti sono ampiamente (anche nell'ordine del 30 per cento in più o in meno) presenti anche a livello intra regionale.



Come abbiamo visto, questo condiziona la capacità di presa in carico dei singoli Dipartimenti e la qualità stessa dei trattamenti erogati. Ciononostante, sono stati conseguiti risultati straordinari, ad esempio, sul versante della riduzione del numero assoluto di contenzioni, fenomeno oggetto di attenzione da parte della Regione Emilia-Romagna in maniera assolutamente preconizzatrice rispetto a tutto il

territorio nazionale. Come vedete, gran parte dei Dipartimenti della Regione Emilia-Romagna è riuscita nel tempo ad adottare modalità che non prevedono la contenzione meccanica, anzi le procedure di miglioramento adottate dalla Regione sono oggi un riferimento per tutto il territorio nazionale.



Segnalo che la riduzione dei fenomeni di contenzione meccanica è stato uno dei temi prioritari che hanno determinato l'erogazione di 60 milioni di euro, ripartiti tra le Regioni, per il rafforzamento dei Dipartimenti di salute mentale.

Venendo alla neuropsichiatria infantile, osserviamo una crescita dell'utenza in carico ancora più marcata nel corso degli ultimi dieci anni di quanto abbiamo visto per la salute mentale. La variazione complessiva è di più 50 per cento, ma, se andiamo ad analizzare questa variazione per raggruppamenti diagnostici, scopriamo che nella barra centrale, quella relativa al numero di utenti in carico per disturbi dello spettro autistico, c'è stato negli ultimi dieci anni l'incremento del 240 per cento. I disturbi del comportamento alimentare a loro volta hanno avuto un incremento di oltre il 200 per cento e i disturbi dell'apprendimento di circa il 90 per cento in più rispetto a soli dieci anni fa.

**RAGGRUPPAMENTI DIAGNOSTICI SELEZIONATI
REGIONE EMILIA-ROMAGNA, ANNI 2010/2021**

AGGREGATO DIAGNOSTICO	Anno												VARIAZIONE %	VARIAZIONE %
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	20 vs 19	21 vs 11
	F81 Disurbi apprendimento	6.025	6.997	8.449	9.778	10.322	10.814	11.651	13.090	13.361	14.508	11.741	13.244	-19,1
F80 Disurbi linguaggio	7.181	7.823	8.674	9.404	9.857	10.383	10.914	11.768	12.185	12.623	11.533	11.968	-8,6	53,0
F70-F79 Ritardo mentale	4.097	4.604	5.045	5.449	5.675	5.843	5.915	6.075	6.184	6.756	6.453	6.194	-4,5	34,5
F84 Disurbi spettro autistico	1.383	1.516	1.641	1.804	2.077	2.327	2.686	3.152	3.652	4.196	4.589	5.167	9,4	240,8
F40/F48 Disurbi ansia	1.338	1.429	1.476	1.606	1.783	2.012	2.159	2.300	2.518	2.720	2.704	3.319	22,7	132,3
F83 Disurbi specifici misti	1.025	1.104	1.205	1.368	1.495	1.678	1.864	2.113	2.317	2.447	2.446	2.587	5,8	134,3
F88-F89 Disurbi sviluppo psichico altro tipo/ non specificato	269	283	305	310	321	349	395	483	501	524	568	626	10,2	121,2
F3-F39 Sindromi affettive	320	322	316	369	442	483	469	552	559	546	510	716	40,4	122,4
F50 DCA	185	212	208	261	324	348	347	390	405	441	479	684	42,8	222,6

Queste rilevazioni devono darci delle indicazioni precise sul rafforzamento di aree che non possono essere normate in maniera generica, indicando degli obiettivi da perseguire, se questi obiettivi non si sostanziano in interventi concreti per rafforzare le aree stesse attraverso la presenza di personale.

Nel Dipartimento che dirigo a Modena i disturbi dello spettro autistico (la seconda colonna alla vostra destra) addirittura negli ultimi dieci anni c'è stata una quadruplicazione dei numeri di casi in carico e c'è stata una triplicazione dei disturbi del comportamento alimentare. Questo in costanza di personale, anzi, come vedremo tra breve, con delle riduzioni che si sono verificate in maniera sempre più evidente, soprattutto dal periodo Covid ad oggi.

ANNO	DCA	DSA
2011	22	233
2012	27	247
2013	25	298
2014	28	375
2015	37	439
2016	32	521
2017	35	611
2018	28	712
2019	24	814
2020	32	920
2021	59	1.059

È del tutto evidente che queste difficoltà incidono sulla reale possibilità di trattamento. Questo non si verifica tanto nell'incremento del numero di ricoveri che abbiamo registrato a Modena (dove abbiamo un'area specifica per minori, in SPDC, e abbiamo anche una residenza a trattamento intensivo per minori), ma nel raddoppio che c'è stato negli ultimi tre anni delle consulenze urgenti in neuropsichiatria infantile, che si sono realizzate presso il pronto soccorso e gli SPDC.

Vi è quindi un raddoppio di queste situazioni urgenti, che riguardano adolescenti, giovani, che fanno riferimento in urgenza ai presidi di salute mentale.

Il tema sul quale voglio riportare la vostra attenzione è quello del rapporto tra risorse umane e capacità assistenziale dei Dipartimenti, il rischio cioè di trasformare i nostri servizi, servizi integrati con un lavoro di *équipe* multiprofessionali, in un "visitificio".

Fabbisogno di personale del SSN per gli anni 2022, 2023, 2024
Intesa sancita in Conferenza Stato-Regioni il 21.12.2022
Stima salute mentale adulti - DSMDP Modena

QUALIFICA	Standard Territorio	Standard 2RTI+1 RTE	Standard SPDC	Standard Carcere	Standard Totale	In servizio al 31.12.2022	Δ
MEDICO	59	2	5	1,7	67,7	55,5	12,2
PSICOLOGO	29		1	1,7	31,7	10,3	21,4
PERSONALE INFERMIE.	290	46	24	1,7	361,7	212	149,7
TECNICO RIABILITAZ. PSICHIATR.							
EDUCATORE PROFESSIONALE							
OTA/O.S.S.							
ASSISTENTE SOCIALE	11	-	-	-	11	8,8	2,2
SOCIOLOGO							
PERSONALE AMMINISTRATIVO							
ALTRO							
TOTALE	389	48,5	29,5	5,1	472,1	286,6	185,5

Questa è, per darvi un'idea più concreta, la relazione che esiste tra il personale in servizio nel DSMDP di Modena al 31 dicembre 2022 e gli standard che sono stati fissati in Conferenza Stato-Regioni. Come vedete, c'è una carenza nel Dipartimento solo per il settore salute mentale adulti di 185 unità, di cui 33 della dirigenza medica e psicologica, 150 delle professioni sanitarie.

Analogo esercizio abbiamo condotto per la neuropsichiatria infantile e abbiamo verificato che la carenza solo nella dirigenza medica e psicologica è superiore a 35 unità. Questo naturalmente apre un ambito di riflessione che offro al dibattito.

Le prospettive che abbiamo sono o della prioritizzazione (aree specifiche nelle quali intervenire) o del razionamento. Queste sono le conclusioni che ci hanno suggerito i colleghi della Bocconi, che hanno

facilitato la discussione nell'ambito degli stati generali della salute, perché le risorse pubbliche non sono destinate a crescere, purtroppo, a meno di decisioni politiche in questa direzione che facciano seguito all'ascolto dei bisogni espressi dalla popolazione.

Quali sono le aree di patologie o di bisogni ai quali occorre dare risposta, quali sono i target prioritari, qual è l'intensità delle risposte che ci possiamo permettere? Le priorità evidentemente devono essere stabilite sulla base di criteri precisi. In particolare, devono essere quelle i cui i benefici producono valore rispetto ai costi e alle alternative. Faccio solo due esempi. Qual è il beneficio di tenere una persona in una struttura residenziale, che ha un alto costo anche dal punto di vista della spesa, per anni, anche se la stessa ha concluso un trattamento riabilitativo intensivo, ha riacquisito una serie di competenze e ha necessità di rientrare in un contesto comunitario? Vi sono anche riflessioni che potremmo fare sui trattamenti farmacologici: qual è il beneficio di una prescrizione "disinvolta" di antidepressivi, trattamenti per i quali l'OsMed, l'osservatorio di AIFA, ci dice che vengono interrotti a cinque mesi da oltre il 50 per cento delle persone? Evidentemente si trattava di prescrizioni inappropriate o almeno questa è una delle possibili interpretazioni.



In conclusione, io credo occorra riflettere bene sui vari livelli di assistenza descritti dall'OMS e in particolare su quelli che possiamo direttamente gestire e quelli per i quali dobbiamo collaborare in termini di sussidiarietà con le risorse naturali della comunità. In particolare, credo che dovremmo puntare la nostra attenzione sulla parte più elevata della piramide, ovvero i servizi specialistici e quelli a lungo termine, avendo come obiettivo la riabilitazione e non l'abitazione, che attiene ai rapporti integrati con le politiche sociali.

Sarà altrettanto importante il rapporto con il settore anziani e quello della non autosufficienza, per evitare una dislocazione inappropriata di persone anziane o non autosufficienti in settori come quello della salute mentale, che tolgono posti a persone che hanno bisogni specifici. Occorrerà definire altresì criteri per il rapporto tra pubblico e privato che sono spesso sbilanciati.

Nella parte dell'assistenza territoriale, invece, dovremo ribadire un orientamento alla *recovery*, a un lavoro multiprofessionale di *équipe*. Per la parte relativa al rapporto con le cure primarie occorrerà stabilire rapporti strutturali tra Dipartimenti di salute mentale e cure primarie, evitando la creazione di altri piccoli silos frammentari, senza relazioni funzionali con i Dipartimenti di salute mentale.

Vi è infine tutta la parte dell'assistenza comunitaria informale, le realtà associative, il volontariato, gli operatori informali, i gruppi di auto e mutuo aiuto, le terapie digitali, su cui è possibile intervenire in maniera molto significativa.

Credo che questo sia uno schema di riferimento rispetto al quale, a seconda delle capacità che avremo e quindi della possibilità di sostenere le politiche di salute mentale con adeguati investimenti, potremo impegnarci.

Grazie molte per la vostra attenzione.

Un approccio globale alla salute mentale: una priorità per l'Unione Europea, un'opportunità di riflessione per la Regione Emilia-Romagna.

Salute mentale e benessere di comunità^(*)

Pietro Pellegrini

Direttore del Dipartimento Assistenziale Integrato Salute Mentale Dipendenze Patologiche, Ausl di Parma

Ringrazio dell'invito il Presidente e i Consiglieri. Farò un breve intervento per punti.

- 1) **La salute mentale**, nell'approccio globale, olistico (*One Health e Planetary Health*), è una componente essenziale della salute ed è una competenza di tutti, professionisti del *welfare*, politici e cittadini (tutti possono fare qualcosa per la salute mentale propria e dell'altro) in tutti i contesti (familiari, scolastici, produttivi, ambientali ecc.). Una visione evolutiva della salute mentale e le conoscenze (neuroscienze, genetica ed epigenetica) mettono in primo piano l'attenzione alla gravidanza, ai primi 1000 giorni di vita. I primi 6 anni di vita sono cruciali per prevenire abusi, traumi, *neglect* nell'infanzia e quindi va sviluppato il **"Percorso Crescita"** del bambino e delle competenze genitoriali;

^(*) Versione riveduta dall'autore della relazione tenuta nella seduta della Commissione assembleare Politiche per la salute e politiche sociali del 3 aprile 2023

- 2) pur avendo realizzato un sistema di cura e di comunità ampio, radicato nel territorio, con una significativa dotazione di professionisti ed una buona partecipazione di utenti, familiari e *stakeholder* sono possibili miglioramenti da ottenersi con interventi e **investimenti, in primis in personale** (la principale “tecnologia”) per assicurare un’adeguata intensità di cura. Il sistema è a gestione mista e integrata, vede la collaborazione di Enti del Terzo settore, Privato imprenditoriale, Fondazioni e deve mantenere un governo pubblico ma sviluppare forme di co-programmazione, co-progettazione e co-produzione;
- 3) in un’ottica globale, è molto evidente il ruolo dei “**determinanti sociali della salute mentale**”. La linea dell’integrazione sociosanitaria, attuata a livello professionale, deve essere spostata verso l’unificazione organizzativa e istituzionale dei servizi sanitari (Ausl) e sociali (Asp);
- 4) **circa il 97% degli utenti è a domicilio e la casa della persona deve essere il primo luogo di cura** e di vita, contrastando la spinta alla neo-istituzionalizzazione, derivante dalla crisi demografica, economica, sociale e culturale, mediante il sostegno alle persone, alle famiglie-*care giver* con nuovi servizi (Sportello per i Progetti di Vita, case manager, Trustee ed al.); servono nuovi servizi “di comunità e di prossimità”, che si strutturino in portinerie, microaree e altre esperienze che abbiamo e che si avvalgono anche della telemedicina e di tutte le nuove tecnologie, perché io credo che qui si giochi il punto fondamentale. A Parma sono già attive 26 Case della comunità e l’attivazione dei contesti sociali può apportare grandissime risorse, diverse e molto più alte di quelle economiche che pure sono necessarie. Quanto vale la disponibilità di un vicino, quanto vale la disponibilità di un amministratore di sostegno, quanto vale quella di un amministratore locale che tiene le fila di un territorio, è punto di riferimento, si preoccupa delle persone e non abbandona nessuno? Sono valori inestimabili, nei quali oggi abbiamo anche un ruolo fondamentale, che va sostenuto, degli utenti e dei familiari.
Abbiamo bisogno di lavorare nella comunità e di strutturare rapporti

tra i servizi di salute mentale e quanto previsto dal DM 77 Case della comunità, ma aggiungo anche rispetto agli OSCO, gli ospedali di comunità; ma, ancora, vi è la necessità di creare quel collegamento fondamentale tra le Case della comunità e le case della persona;

- 5) a livello nazionale metà degli investimenti è utilizzato per la **Residenzialità psichiatrica che va profondamente rivista**: a) in parte va **specializzata** per assicurare interventi precoci e cure adeguate per competenze e intensità di cura nell'ambito di specifici **PDTA** per DCA, Esordi psicotici, Disturbi Gravi della Personalità, Neurosviluppo; b) in parte va riconvertita a **Servizi di Comunità e Prossimità** in grado di collegare (mediante portinerie, microaree) la casa della persona con le Case della Comunità Centri di Salute Mentale/ CNpia/SerD. Secondo il *Chronic Care Model* tutta la cronicità può essere gestita a domicilio mediante interventi strutturati e metodologia del **Budget di Salute, come previsto anche dal DM 77/2022, per creare un welfare di comunità partecipato e generativo** e può essere misurato con strumenti specifici;
- 6) **assicurare pienezza di diritti e doveri alla persona con disturbi mentali** secondo quanto previsto da leggi (180/1978, 18/2009, 219/2017) in tema di autodeterminazione, progetti di vita indipendente, diritto allo studio, al lavoro, alla casa. Ciò include il diritto di accedere, nel caso sia presente la disabilità (l. 104/1992) ai Fondi regionali e nazionali per la non autosufficienza (FRNA e FNA) ed escludere le persone con disturbi mentali e i loro familiari rappresenta una discriminazione ingiustificata.

Occorre prestare grande attenzione all'età evolutiva, promuovendo quello che io chiamo un **percorso crescita**, crescita del bambino, della bambina e crescita delle competenze genitoriali e di un *welfare* che sia capace di accogliere, di essere educante e curante;

- 7) **prestare attenzione alla salute mentale e al benessere sociale di bambini e adolescenti e loro famiglie e alle loro condizioni di vita**. Modelli di famiglie, modelli educativi e impatto delle nuove tec-

nologie, multiculturalità e globalizzazione stanno determinando una crisi di senso e di prospettive connessa ad una percezione di un'accresciuta precarietà e insicurezza, di insoddisfazione che oltre a favorire uso di sostanze e altri disturbi, possono compromettere la fiducia nel mondo adulto. La crescita delle diagnosi nei giovani, frutto anche di una maggiore attenzione a certi quadri (Disturbi Specifici di Apprendimento, ampliamento dei criteri diagnostici nell'Autismo) richiedono interventi sociosanitari ed educativi specifici, ma anche una ripresa dell'investimento sociale nel futuro, che sia accogliente evitando la patologizzazione emarginante o deviante ed una risposta che sia solo sanitaria o giudiziaria. Inoltre, richiamo il Fondo unico per la tutela minori (DGR n. 1102/2014) come competenza e azione di Comunità;

8) garantire le attività di consultazione e consulenza psicologica e psichiatrica nelle Cure Primarie e nelle Case della Comunità; prestare attenzione ai contesti sensibili e a rischio come Istituti Penitenziari, Strutture per Anziani. Strutturare con la magistratura e amministrazione penitenziarie il Sistema di cura e giudiziario di comunità. Prevenire femminecidi e violenze a carico dei minori e diversi. Programmi per uomini violenti (LDV).

Superare le **contenzioni** e migliorare in ogni ambito la sicurezza delle cure e i trattamenti farmacologici;

9) **investire in cultura e formazione** dei giovani professionisti coinvolgendo utenti (Utenti Esperti, ed al.), familiari mediante la scuola e le università. Sostenere gli operatori (responsabilità professionale, questione della posizione di garanzia);

10) in Italia abbiamo diversi Istituti di Ricovero e Cura Carattere Scientifico (IRCCS) però non ne abbiamo uno per la salute mentale. Questa Regione ha la forza per poter dire la sua su questo settore, e con la ricerca, la formazione e la creazione di nuovi professionisti in una cultura nuova della salute mentale, che può essere di riferimento anche internazionale, credo che abbiamo tutte queste possibilità

per portare il nostro sistema anche in questo ambito, mantenendo sempre al centro la lotta allo stigma, la lotta alla discriminazione e la lotta alle neo istituzionalizzazioni che si hanno in diversi ambiti, non solo in quelli degli anziani, ma anche nelle carceri, nei centri di accoglienza per gli stranieri, e a tutte le forme nelle quali l'isolamento delle persone può avvenire anche nei loro contesti di vita.

In conclusione, **occorre promuovere la ricerca** sulla salute mentale, sui disturbi mentali e la loro cura e la **lotta allo stigma e al pregiudizio** onde evitare la discriminazione, la vergogna, la solitudine, la povertà e l'abbandono.

Grazie.

Considerazioni su bisogni e servizi d'oggi in salute mentale^(*)

Gian Maria Galeazzi

Direttore Dipartimento ad attività integrata Salute Mentale e Dipendenze Patologiche, Azienda USL IRCCS Reggio Emilia

Obiettivo n. 34 - Salute mentale

Ringrazio per l'invito a questo importante incontro della Commissione assembleare e mi associo pienamente agli interventi che mi hanno preceduto.

Mi fa piacere che si affrontino questi temi con una visione ampia, che tenga conto del fatto che i Servizi di Salute Mentale sono sotto forte pressione in questo periodo.

Infatti, continuiamo ad offrire a soggetti molto vulnerabili non soltanto il sostegno professionale per i disturbi con cui si rivolgono a noi, ma spesso cerchiamo di offrire risposte a bisogni molto più ampi che il capitale sociale della comunità al momento fa fatica ad offrire.

È fondamentale che vengano affrontati al più presto gli aspetti già sottolineati del problema della dotazione di personale e del morale del personale dopo un periodo così difficile come quello della pandemia, tenendo conto che, se questo non avviene, i Servizi non riusciranno a garantire la qualità che finora hanno fornito, anche limitando gli interventi alle situazioni più urgenti e più gravi.

Grazie.

^(*) Versione riveduta dall'autore della relazione tenuta nella seduta della Commissione assembleare Politiche per la salute e politiche sociali del 3 aprile 2023

Riflessioni per una nuova organizzazione dei servizi di salute mentale^(*)

Antonella Mastrocola

Direttrice DSMDP di Ravenna, Azienda USL Romagna

Obiettivo n. 34 - Salute mentale

Buongiorno a tutti, ringrazio per l'invito.

I colleghi che mi hanno preceduta hanno già ampiamente illustrato qual è la situazione dentro la quale noi stiamo oggi operando e a quali sfide siamo chiamati per rispondere ai bisogni crescenti dei cittadini in ordine alla salute mentale e non solo.

Come si diceva, la salute mentale produce poi anche salute globale. Su questo, su tutta la problematica che hanno i nostri cittadini con salute mentale rispetto all'accesso alle cure anche mediche, non mi dilungo.

Un punto solo volevo richiamare all'attenzione, rispetto alla questione che i colleghi della Bocconi ci pongono: "dovete fare delle scelte, perché nella situazione odierna i bisogni sono tanti e bisogna cominciare a ripensare la modalità con cui noi oggi abbiamo erogato le cure o abbiamo dato risposte, non solo sempre in termini di cure".

Come si diceva, a volte abbiamo anche dato risposte in termini di bisogni, e non sempre soltanto in ambito sanitario.

Che cosa significa tutto questo? A mio parere significa che dobbiamo fare delle scelte, in altri termini significa che noi oggi dobbiamo riguardare l'organizzazione dei nostri servizi. Noi abbiamo

^(*) Versione riveduta dall'autrice della relazione tenuta nella seduta della Commissione assembleare Politiche per la salute e politiche sociali del 3 aprile 2023

un'organizzazione dei servizi che, se rimane questa, non sarà in grado di dare risposte anche se facciamo delle scelte, perché si tratta di organizzazioni pensate per *target* di popolazione, per bisogni e per una società che non è più quella dentro cui viviamo.

Questo, secondo me, pone una grande sfida. A mio avviso rivedere i modelli organizzativi dei Dipartimenti e il sistema di accreditamento costituisce una priorità. Diversamente, anche le scelte che noi andremo a declinare dentro a questo sistema non daranno, secondo il nostro punto di vista, i frutti dovuti.

Grazie.

Un approccio globale alla salute mentale: una priorità per l'Unione Europea, un'opportunità di riflessione per la Regione Emilia-Romagna. Servizi territoriali e domanda di cura^(*)

Michele Sanza

Direttore del Dipartimento di Salute Mentale e Dipendenze Patologiche di Forlì-Cesena, Azienda USL della Romagna

Grazie Presidente, grazie Consiglieri. Questa è davvero un'occasione speciale, di cui voglio sottolineare l'importanza e l'unicità, perché credo che nella Salute Mentale ci sia molto bisogno di rapporto con la politica dal momento che il nostro settore tocca davvero le corde più profonde della società e un numero importante di cittadini che presentano problematiche crescenti.

Vorrei soffermarmi innanzitutto sui cambiamenti epidemiologici che riguardano e hanno riguardato la domanda di cura di salute mentale nella nostra regione, come nel nostro Paese e in Europa in generale.

Il secondo punto che vorrei trattare è il miglioramento delle conoscenze, che va di pari passo rispetto a quello che accade nel mondo reale. Ebbene, nel mondo reale che cosa accade? Aumentano i disturbi mentali per la popolazione adulta, ma aumentano soprattutto e in modo rilevante per la popolazione giovanile. Che

^(*) Versione riveduta dall'autore della relazione tenuta nella seduta della Commissione assembleare Politiche per la salute e politiche sociali del 3 aprile 2023

cosa ci suggerisce la scienza a questo riguardo e di cui non possiamo non tenere conto? Che la stragrande maggioranza dei disturbi mentali, quindi più dell'80 per cento, ha le sue radici nell'infanzia e nell'adolescenza e che i disturbi che noi a lungo abbiamo considerato *esordi*, cioè l'inizio della malattia, sono in realtà il punto d'arrivo di un processo precedente lungo, lento, che modifica la struttura psichica e arriva a presentarsi ai nostri servizi con una sintomatologia definitiva, che però non è l'origine della malattia, ma è già un suo punto di arrivo, è già un *esito*.

Se noi mettiamo insieme questi due aspetti, che convergono su di un'informazione rilevante, vuol dire che dobbiamo investire tantissimo sulla prevenzione e sul trattamento dei fattori di rischio, perché i fattori di rischio sono collegati allo sviluppo delle psicosi. Le psicosi sono un punto d'arrivo e non un punto d'inizio. La tossicodipendenza è un punto d'arrivo e non un punto d'inizio. Quindi, concentrarsi sui fattori di rischio vuol dire avere un'organizzazione che si sviluppa nella prossimità, che penetra nella società civile, a contatto con i luoghi dove questi fattori per primi si manifestano: la scuola, certamente, il mondo del lavoro, le famiglie, l'associazionismo.

Questi aspetti, che erano già rilevanti ed evidenti nella crescita della domanda di cura per i servizi di neuropsichiatria infantile, sono divenuti esplosivi a seguito della pandemia. Non era una novità. Le previsioni dell'OCSE ci avevano già detto nel corso della pandemia, nel 2021, che sarebbe accaduto quello che era accaduto in Cina dopo l'epidemia della SARS-17, e quindi che vi sarebbe stata una quarta curva, la curva dell'esplosione dei disturbi mentali soprattutto tra i giovani.

Sono cambiamenti epidemiologici cui dobbiamo fare fronte, non solo di età, ma sono cambiamenti qualitativi. La domanda di cura che oggi viene rivolta ai servizi di salute mentale è spesso *promiscua*, promiscua nel senso che la sintomatologia non consente di inquadrare quella persona o quel caso in uno dei servizi, in una risposta standardizzata che fa capo ad una specializzazione in modo univoco, ma abbiamo bisogno di grande flessibilità e, quindi, di grande integrazione sul piano delle conoscenze e sul piano degli interventi.

Abbiamo la fortuna, in questa Regione, di avere un Dipartimento di Salute Mentale e Dipendenze Patologiche, quindi un dipartimento che integra la Neuropsichiatria infantile con la Salute Mentale adulti e le Dipendenze Patologiche. Questa è certamente un'ottima premessa, ma non è ancora una garanzia, perché la garanzia consiste nel superamento definitivo di quei silos che ancora oggi persistono all'interno del dipartimento e che sono di ostacolo ad una vera integrazione.

Sono d'accordo con chi lo diceva prima di me: abbiamo necessità di ripensare l'organizzazione del Dipartimento di Salute Mentale, e dobbiamo ripensarla sui percorsi reali delle persone: Quindi avere un'organizzazione che sia più trasversale che verticale e dove le unità operative non dico che debbano scomparire, ma comunque devono fare un passo indietro rispetto al governo dei percorsi da affidare alle figure professionali.

Per rimanere sul piano qualitativo, la domanda di cura che ci troviamo ad affrontare esige risposte che riflettano le indicazioni e le raccomandazioni delle linee guida; ma le linee guida non possono essere astratte, devono essere implementate nel mondo reale e concreto. Questo vuol dire rifarsi a degli standard internazionali, ma saperli anche implementare nel contesto del mondo reale.

Ma cosa ci dicono oggi le linee guida, in particolare al riguardo della psicopatologia dell'età giovane adulta? Che sono indispensabili interventi di natura psicosociale, cioè quegli interventi non medici, di carattere pedagogico e informativo, di carattere psicologico, e finalmente le *psicoterapie*.

Sul piano crescita dello sviluppo dei Servizi, direi che la riduzione del numero dei medici con la quale oggi ci confrontiamo, che in sé non è un fatto positivo – intendiamoci bene – perché costituisce un impoverimento del Dipartimento di Salute Mentale, può rappresentare anche una grande occasione di rinnovamento, se sapremo accompagnare la riduzione della componente medica con una crescita del personale che eroga le psicoterapie e gli interventi educativi.

Ma la realtà dei fatti qual è? È che abbiamo perso il 15 per cento dei medici tra il 2016 e il 2019 nei nostri servizi e gli altri operatori non sono aumentati. È aumentata la domanda di cura, ma il personale dedicato al Dipartimento di Salute Mentale dopo la pandemia è complessivamente diminuito.

Non mi soffermo sugli aspetti strutturali e sulle considerazioni di carattere economico, ma richiamo l'importanza del fatto che la nostra spesa è insufficiente rispetto ai parametri europei, anche se è la più alta a livello nazionale. La spesa dell'Emilia-Romagna per la salute mentale oscilla intorno al 3,5 per cento del Fondo Sanitario Regionale, ma è composta per il 40 per cento da spesa per la residenzialità. Questa spesa, come è già stato detto, è altamente sospetta di *inappropriatezza*, quantomeno per quanto riguarda gli aspetti sanitari. Intendo dire che è spesa con una forte componente sociale assistenziale. Qui si va a toccare un tema importante sul quale la nostra società scientifica di riferimento, la sezione emiliano romagnola della Società Italiana di Psichiatria, si è già espressa puntualmente: la richiesta dell'accesso al Fondo della non autosufficienza per le persone portatrici di disturbi psichici. È ancora ignoto perché, a distanza di più di vent'anni dall'emanazione legge sul Fondo della non autosufficienza, che è stata istituita per venire incontro alle problematiche di perdita di autonomia dovute a malattie disabilitanti, non vi è ancora un'apertura, così come era stato detto a suo tempo, nei confronti delle persone che hanno una problematica di tipo psichiatrico.

È fin troppo facile pensare che questa possa essere una scelta politica allocativa che ci permette non solo di sopravvivere, ma di affrontare quei cambiamenti qualitativi e organizzativi che oggi sono necessari per dare una risposta all'altezza delle sfide che l'epidemiologia e le conoscenze sui disturbi mentali ci richiedono.

Vi ringrazio dell'attenzione.

Riflessioni per una nuova organizzazione dei servizi di salute mentale^(*)

Roberto Muratori

Direttore del Servizio Psichiatrico di Diagnosi e Cura, USL Bologna

Obiettivo n. 34 - Salute mentale

Buongiorno, grazie Presidente dell'invito.

Sono già state dette dai colleghi che mi hanno preceduto tutte le cose importanti. Volevo aggiungere solo un paio di osservazioni. È stato citato il decreto firmato nel dicembre 2022, che è già passato in Conferenza Stato-Regioni ed è un progetto di riorganizzazione a quattro livelli dell'assistenza alla salute mentale. Ci serve un aiuto forte da parte delle Istituzioni, e qui intendo la Regione, insieme ai direttori generali delle USL, affinché questa riorganizzazione si possa davvero realizzare. Cioè, il primo livello dell'assistenza, come hanno già detto i colleghi, non deve riguardare solo i servizi di salute mentale, ma tutti i servizi che si occupano dei cittadini della zona di cui le case della comunità, l'infermiere di comunità, la centrale tecnico-operativa si occupano, e quindi la cronicità e la prevenzione.

Siamo stati abituati in questi anni ad aver avuto sulle spalle della salute mentale tutta una serie di attività e iniziative perché si poteva essere, decenni fa, autosufficienti nel portarle avanti. Non lo siamo più. L'aumento delle richieste sui servizi psichiatrici fa sì che la stessa quantità di assistenza è stata divisa in 10, poi in 100, poi in 1.000, poi in 2.000 e finisce per non essere attualmente sufficiente per i bisogni di tutti. Quindi, in questa organizzazione che va ripensata, il primo livello è importantissimo. Se si riesce

^(*) Versione riveduta dall'autore della relazione tenuta nella seduta della Commissione assembleare Politiche per la salute e politiche sociali del 3 aprile 2023

a creare un livello di prima assistenza, di primo monitoraggio, di primo sostegno alla popolazione da parte dell'integrazione dei dipartimenti territoriali già si farebbe un grosso passo avanti nella nuova riorganizzazione che è necessaria per l'assistenza psichiatrica.

Non posso, quindi, che confermare quanto ho sentito descrivere e raccontare dai colleghi che mi hanno preceduto. Ci tenevo a puntualizzare l'importanza di questo punto.

Vi ringrazio.

Ripensare l'organizzazione dei Servizi di salute mentale sulla base delle evidenze scientifiche per una loro maggiore credibilità e autorevolezza^(*)

Paola Carozza

Direttore DAISMDP (Dipartimento Assistenziale Integrato Salute Mentale e Dipendenze Patologiche) di Ferrara e Deputy Vice President Europa WAPR (World Association Psychosocial Rehabilitation)

Con l'approvazione della Legge 180/78, con la quale sono stati istituiti servizi di salute mentale e sono stati definitivamente chiusi gli ospedali psichiatrici, si è diffuso un nuovo modo di trattare e interpretare il disturbo psichiatrico, basato sui seguenti principi: le persone con malattie mentali non devono essere segregate ed isolate, ma reinserite a pieno titolo nella società, riprendendosi i loro diritti di cittadinanza; la malattia mentale è una malattia come le altre e, pertanto, passibile di cura e anche di guarigione; l'assistenza, la cura e la riabilitazione devono essere offerte nel luogo di vita delle persone affette.

A tali principi, del tutto condivisibili e costantemente difesi, non è corrisposto l'impegno a riempirli di indicazioni tecniche e di revisioni organizzative, entrambe ormai non più eludibili, a causa di una serie di rilevanti fenomeni che hanno contribuito a rendere più complesso il quadro e più difficile il compito di cura: l'aumento dell'incidenza e della prevalenza del disturbo mentale nella fase adolescenziale e in giovane età, la diffusione

^(*) Versione riveduta dall'autrice della relazione tenuta nella seduta della Commissione assembleare Politiche per la salute e politiche sociali del 3 aprile 2023

impressionante dell'uso di sostanze, il fenomeno migratorio e la pandemia del Covid 19. Si stima che in almeno il 50% delle persone che accedono ai servizi di salute mentale degli adulti l'esordio della malattia si sia manifestato in età adolescenziale e che il consumo problematico di sostanze psicoattive è passato da 2,5% nel 2010 a 9% nel 2021. Altra fonte di preoccupazione è il tasso di incidenza e di prevalenza della malattia mentale nelle popolazioni migranti, che sono toccate da tale problema in una percentuale che va da un terzo al 50%.

La pandemia Covid 19 non ha fatto altro che agire da detonatore su ragazzi e giovani, già costituzionalmente vulnerabili, e resi ancora più vulnerabili dall'uso di sostanze, assunte il più delle volte a scopo auto-terapico.

Per quanto riguarda le revisioni organizzative, esse dovrebbero basarsi sui dati scientifici provenienti dalla letteratura e non su affermazioni ideologiche o meramente di principio, come è successo finora nel settore. Oggi le evidenze ci dicono che:

- a) La malattia mentale se non curata precocemente in modo multidimensionale, interdisciplinare e multiprofessionale evolve verso la disabilità, ossia verso la perdita di ruolo sociale e verso un deterioramento delle facoltà cognitive, essenziali per vivere, relazionarsi, scegliere e interpretare correttamente la realtà personale e sociale. La disabilità è la più grave conseguenza della malattia mentale, spesso più grave dei sintomi, in quanto produce alterazioni dell'identità e processi di auto-stigmatizzazione.
- b) Le ricadute possono essere gestite anche senza ricovero ospedaliero, purché l'intervento sia tempestivo, nel luogo di vita della persona, intensivo (accessi quotidiani) e supportivo anche nei confronti del contesto familiare. È stato dimostrato che, nel caso di persone particolarmente vulnerabili, al fine di prevenire le ricadute l'équipe curante dovrebbe avere almeno 3 contatti settimanali con il paziente e la sua famiglia.
- c) La dipendenza da sostanze non è un vizio ma una vera e propria malattia, che mina l'autodeterminazione e la volizione, rendendo

la persona priva della possibilità di scegliere per il suo bene e tiranneggiata dal desiderio incontrollabile di utilizzare droghe per sedare dolori, angosce e sintomi. Più della metà delle persone che accedono ai nostri servizi ha una comorbidità psichiatrica con uso di sostanze e non può essere curata da servizi separati.

- d) Le neuroscienze sociali hanno scoperto che il cervello è neuroplastico e che pertanto stimolare i pazienti all'esercizio delle facoltà mentali (ragionamento, riflessione, logica e apprendimento) e cognitive (memoria, attenzione, funzioni esecutive, *problem solving*) produce una riorganizzazione delle reti neurali, tali da compensare i deficit del neuro sviluppo cerebrali (presenti, in modo più o meno massivo, in tutte le malattie mentali) e da contrastare l'evoluzione disabilitante della malattia mentale.
- e) Gli ambienti, le cui regole sono lontane da quelle vigenti nella società, dove le persone non sono esposte alla vita "reale" (vedi residenze psichiatriche), ma vengono "accudite" 24h su 24 sono inevitabilmente disabilitanti, ossia inducono la perdita di abilità, in quanto, secondo le scienze dell'apprendimento, le abilità, se non vengono esercitate, si estinguono. Al contrario, ambienti che allenano alle competenze sociali e non fungono da barriera nei confronti della vita, ma, al contrario, favoriscono il contatto con le piccole e grandi sfide della quotidianità sono abilitanti, evolutivi e destigmatizzanti.

Le evidenze suddette richiedono un cambiamento di rotta nelle prassi e nelle organizzazioni dei servizi di salute mentale, che cercherò di descrivere nei punti seguenti, consapevole, ovviamente, che la proposta è solo abbozzata e non certo esaustiva:

- a) I servizi sono spesso troppo farraginosi e burocratici, rendendo l'accesso difficile, quando tra la richiesta di appuntamento e la prima visita sono interposti una serie di altri passaggi, e frantumato, quando diversi professionisti effettuano interventi sullo stesso paziente senza integrarsi tra loro. Ciò incide anche sulla tempestività di intervento, sia nei confronti della malattia all'esordio sia nei con-

fronti delle ricadute, spesso ritardato rispetto ai tempi nei quali dovrebbe essere offerto. È necessario, pertanto, un sistema di servizi con minori barriere, dove il professionista che accoglie un cittadino, sia al primo contatto che ai successivi, coinvolga velocemente le altre professionalità, armonizzi le proprie competenze con quelle dei colleghi e restituisca una valutazione diagnostica e un chiaro percorso di cura al paziente e alla famiglia in tempi ragionevoli (la letteratura ci dice entro 7/10 gg. al massimo), facendo ricorso alle migliori evidenze disponibili.

- b) Lo stile di lavoro deve essere orientato ad una maggiore proattività, adottando quello che gli anglosassoni chiamano “*assertive outreach*” (i professionisti escono dagli ambulatori e raggiungono i pazienti nel luogo di vita), superando l’atteggiamento di attesa (aspettare che sia il paziente a recarsi in servizio), che così spesso è stato causa di interventi ritardati e di abbandoni.
- c) Bisogna porsi il problema di come riorganizzare i servizi al fine di offrire trattamenti psicosociali basati sull’evidenza scientifica e orientati alla ripresa della salute mentale. È inaccettabile che i trattamenti psicosociali vengano offerti solo ad un quarto delle persone che ne avrebbero bisogno e che ancora oggi siano considerati ancillari rispetto alla terapia farmacoterapia.
- d) È prioritario ridefinire il ruolo dei SerD, chiedendosi anche se, alla luce dell’aumento di popolazione con comorbidità psichiatrica e uso di sostanze, ha ancora senso mantenerli. Il trattamento delle dipendenze oggi si svolge, di fatto, all’interno di un duopolio, quello SERT – Comunità, che ha cercato di “bilanciare”, senza mai riuscirci completamente, il concetto del “prendersi cura” dal punto di vista educativo con quello del “curare” dal punto di vista clinico. Il mandato sociale al Sistema di intervento sulle tossicodipendenze è sempre stato ambiguo: molto più indirizzato al contenere i problemi sociali e, forse, le persone che li provocavano, piuttosto che a curare e, possibilmente, a guarire. Contemporaneamente, sistemi attigui - come quello psichiatrico - se da una parte individuano l’i-

nadeguatezza dei trattamenti forniti a pazienti “doppia diagnosi”, dall’altra faticano a proporre e a costruire collaborazioni per la costruzione di modelli di intervento adeguati. Nella nostra cultura il “paziente doppia diagnosi” tende a diventare ... di competenza altrui ... specialmente quando la “doppia diagnosi” è dichiarata!

- e) Bisogna interrogarsi se il DSM, così come è organizzato, sia ancora funzionale. Chi scrive è convinto di no. Il crescente numero di pazienti con bisogno di trattamenti integrati multidimensionali e la conseguente necessità di superare la presa in carico delle singole UO devono orientare verso un modello di presa in carico in cui siano coinvolti operatori adeguatamente competenti, a prescindere dal servizio di appartenenza (Centro di Salute Mentale, Dipendenze Patologiche, SPDC, Neuropsichiatria Infantile, Servizi Sociali, Consultorio, Medici di Medicina Generale), con incontri sistematici tra tutte le figure professionali interessate al piano di trattamento per l’utilizzo interdisciplinare di tutte le risorse presenti. In altri termini si tratta di superare il modello organizzativo a “silos”, dove i diversi servizi lavorano in modo parallelo o sequenziale, ma sostanzialmente separato e senza interconnettersi, per transitare al modello di rete o *user-centered*, dove il cittadino riceve una risposta coerente e omogenea in qualunque nodo dell’organizzazione si imbatta.

E infine, ma non meno importanti, sono le competenze professionali del personale. Nel settore della salute mentale, storicamente, si è sempre data poca rilevanza alla formazione di chi, per anni, ha in carico persone con gravi problemi psichiatrici e quasi mai si è tenuto il passo con il recente sviluppo delle conoscenze scientifiche.

Neanche le discipline correlate a quella psichiatrica, deputate a fornire ai servizi importanti figure professionali non mediche, si sono sostanzialmente preoccupate di aumentarne le competenze operative, rivelando l’assenza di programmi di formazione sui temi di fondo della psichiatria di comunità nella maggioranza dei corsi universitari per psicologi, assistenti sociali, infermieri, educatori professionali.

Alcuni motivi del disinteresse dimostrato si ritrovano: a) nella maggiore evidenza scientifica della psicofarmacoterapia e nella scarsità di studi attestanti l'efficacia delle tecniche psicosociali; b) nella convinzione che la principale causa delle malattie mentali sia di origine biologica, per cui l'esito ottimale atteso consiste, tutt'al più, nella stabilizzazione dei sintomi psicotici; 3) nella scorretta interpretazione del concetto di cronicità, considerata da sempre una conferma di inguaribilità piuttosto che la caratteristica di una malattia persistente (alternanza di periodi di remissione a periodi di riacutizzazione per l'intero corso della vita).

E così la gestione di una malattia cronica, quale quella mentale, è stata affidata ad ambiti aspecifici e a personale impreparato e scarsamente supportato, che nella migliore delle ipotesi si è limitato ad una buona assistenza, intesa come soddisfacimento dei bisogni primari (sussidi, vitto, alloggio, supporti aspecifici), o all'offerta di programmi ricreativi e di intrattenimento. Si è, quindi, rinforzato nella psichiatria di comunità del nostro Paese uno sconcertante paradosso: proprio dalla grave disabilità psichiatrica, bisognosa di continui tentativi terapeutici, investimenti e risorse, si è maggiormente disinvestito sotto il profilo della rigorosità e della qualità degli interventi, relegata in un limbo, dove è richiesto il semplice possesso di una generica disponibilità, ma non di specifiche attitudini, abilità, conoscenze, basali per affrontare alcuni temi dell'assistenza psichiatrica pubblica.

Oggi i nuovi bisogni richiedono nuove conoscenze, nuove abilità e nuove attitudini, per cui massima deve essere l'attenzione agli operatori che quotidianamente affrontano la sfida comportata dalla malattia mentale. È oggi quanto mai importante occuparsi della loro motivazione e del loro benessere. Non bisogna, infatti, sottovalutare quanto gli esiti di salute mentale nelle persone affette da disturbo psichiatrico dipendano in gran parte dalla motivazione e dai livelli di competenza professionale del personale, a prescindere dalla loro categoria professionale, e che i pazienti senza speranza sono frutto di operatori senza speranza perché lasciati soli e privi di strumenti.

Pur riconoscendo l'importanza di tutte le iniziative tese a porre l'attenzione sulle risorse, ritengo questa azione insufficiente e a rischio di

essere un'ennesima *vox clamantis in deserto*, se non è accompagnata da una proposta di miglioramento di alcuni modi di operare che finora ha avuto la salute mentale, al fine di guadagnare quella credibilità e quella legittimazione - non politica ma scientifica - che non abbiamo mai avuto e che ci occorre come ossigeno per poter convincere i nostri interlocutori che quanto chiediamo ha un corrispettivo in termini di servizi innovativi, moderni e rispondenti ai bisogni. E quindi, dal momento che questo dibattito ci ha anche riallenato a farci domande, chiediamoci: cosa si aspettano da noi le famiglie, i pazienti e le stesse Direzioni Generali o i vari Assessorati, che rappresenti quel valore aggiunto, tale da farci superare la posizione decennale di questuanti e traghettarci in quella di offerenti?

A parere di chi scrive, anche in base alla propria esperienza, oggi in salute mentale viene richiesto prima di tutto un alto livello di competenza, espressa da operatori non ideologici, che mettono al corrente i pazienti e familiari del loro problema in modo accurato e alla luce delle conoscenze più aggiornate; che siano capaci di far capire la gravità della situazione e, nel contempo, infondere speranza e prospettiva; che informino sul ventaglio di trattamenti disponibili; che sappiano spiegare quali offrire e perché; che siano chiari sugli esiti attesi e sugli indicatori con i quali questi ultimi saranno misurati; che conoscano l'efficacia dei trattamenti e sappiano far comprendere i motivi per i quali vengono proposti; che siano in grado di fare riferimento ad uno stesso paradigma e utilizzino lo stesso metodo di intervento, a prescindere dal servizio di appartenenza, soprattutto per quei cittadini che hanno la sfortuna di imbattersi in diverse strutture del Dipartimento per problematiche complesse e rischiano di trovare comportamenti operativi del tutto difforni tra un servizio ed un altro. Operatori che riescono a comunicare tra loro velocemente, senza aspettare che sia sempre l'altro collega (quello delle DP, quello della UONPIA, quello del CSM...) a fare il primo passo e che non fanno gravare sul paziente e sui familiari il compito impossibile di mettere in contatto due o più professionisti o di "farli andare d'accordo". Operatori aggiornati, che studiano, che sono entusiasti di imparare dalle

ultime acquisizioni e Responsabili di servizio che si occupano della crescita professionale dei loro operatori, non inseguendo più i ruoli (non so perché tanto ambiti, dato che non è il nostro lavoro) di politici o di amministratori, molto in voga nei decenni passati, e non abdicando alla loro funzione di governo clinico. A questo proposito, in nessuna altra branca come in quella della psichiatria si è tralasciato di mettere al centro della programmazione e gestione dei servizi sanitari i bisogni dei cittadini e di valorizzare, nel contempo, il ruolo e la responsabilità degli operatori sanitari, al fine di garantire i migliori risultati possibili in termini di salute. In nessuna altra branca della medicina si è stati tanto allergici all'impiego di metodologie e strumenti, quali le Linee guida e i percorsi assistenziali basati su prove di efficacia, la valorizzazione del personale e la relativa formazione, l'integrazione disciplinare e multiprofessionale e la valutazione sistematica delle performance. Tutto ciò implica anche l'evoluzione nei ruoli e nelle responsabilità delle figure non mediche, che non possono più rivestire un ruolo "ancillare" rispetto alle figure mediche, ma devono acquisire più autonomia e, contestualmente, maggiore responsabilità nei processi di trattamento. Da qui, i necessari cambiamenti nella loro formazione.

La scarsa attenzione attribuita in questi decenni ai punti citati ha contribuito al radicamento di stili comportamentali e comunicativi non appropriati nei confronti dei pazienti, che però non vengono affrontati direttamente con chi ne è l'agente. E qui si apre un'altra grave criticità nell'area della competenza professionale del personale che opera nei servizi di salute mentale: si chiude un occhio anche in presenza di stili di lavoro eclatantemente non etici né professionali, ritenendoli non un grave scostamento dalle indicazioni deontologiche e scientifiche, ma un "modo di essere" dell'operatore. Che, come tale, va rispettato, anche se lede il diritto dei pazienti a ricevere cure efficaci e ad essere trattati come persone. C'è quasi un sacro pudore da parte dei responsabili, o comunque di chi sa come si dovrebbe operare, ad intervenire con un *feedback* correttivo, sia per la fatica di abbandonare la propria "area di confort" sia per timore di alienarsi "la simpatia" del collega e di rendersi la vita lavorativa quotidiana scomoda e difficile.

Inoltre, la difesa dell'ideologia e la sottovalutazione dell'importanza della competenza professionale ha fatto sì che i servizi di salute mentale fossero percepiti dall'opinione pubblica, ma anche da altri settori della sanità (vedi i colleghi ospedalieri), come servizi non sanitari (se si intende per sanitario un servizio che tratta una malattia), ma come luoghi di ascolto, di relazioni più o meno general-generiche, di pratiche oscure e criptiche, mai spiegate e mai sintetizzate con chiarezza, dove più che altro si parla ma non si cura e dove è ammessa l'estrema disomogeneità di impostazioni e di visioni. Tale percezione deriva dalla particolare genesi della psichiatria di comunità nel nostro Paese, scaturita più dal bisogno di riconoscere alle persone con malattia mentale i diritti civili, il diritto alla libertà e all'inclusione sociale, che dall'obbligo etico di cercare il modo migliore di curare una malattia. Non ha contribuito a dare un'idea uniforme e chiara della psichiatria di comunità e del suo modello di intervento anche l'estrema frammentazione del *corpus* medico nel campo, spaccato da sempre tra i tre principali modelli che hanno caratterizzato il settore (biomedico, psicologico e sociale) e che lo hanno depotenziato, perché lo hanno conflittualmente diviso. Si è arrivati addirittura a dare un colore politico ai tre modelli: quello biomedico di destra, quello sociale di sinistra, quello psicologico... a seconda. E non se ne esce ancora, anche se è stata dimostrata la profonda connessione tra ambiente, geni, comportamenti, emozioni e stili cognitivi e le influenze di eventi ambientali sul neuro sviluppo, tanto da rendere obsoleta l'appartenenza degli psichiatri alle diverse correnti e obbligata la presa in cura della persona nella sua dimensione olistica e complessiva.

Un elemento che ha contribuito al riduzionismo dell'intervento dei servizi di salute mentale, connotandoli come "dispenser di psicofarmaci", è stata la posizione subordinata dei trattamenti psicosociali rispetto a quelli farmacologici e la superficialità banalizzante con la quale si è trattata, ed è ancora trattata, la riabilitazione psichiatrica nel nostro Paese, assimilata di volta in volta ad un generico fare, ad attività afinalistiche e uguali per tutti i pazienti, a strutture murarie (CD e residenze),

che per il solo fatto di essere “territoriali” erano di *default* “riabilitative”, e ad inserimenti lavorativi più simili a parcheggi che a vere inclusioni sociali. La riabilitazione psichiatrica, a differenza della riabilitazione fisica, non ha mai avuto in Italia la dignità di una tecnica e per troppi anni è stata l'intervento per tutte le stagioni, utilizzata camaleonticamente in contesti che avevano tutt'altra finalità e da soggetti con competenze e formazione lontani da quelle richieste. Come scrive Anthony (2003), spesso si è assistito allo “sviluppo di *setting* psichiatrici non tradizionali con il progetto di utilizzare tecniche psichiatriche tradizionali attuate da personale formato in modo tradizionale”.

Pertanto, continuando con la buona abitudine di farsi domande, ci si può chiedere: perché le DG e le Regioni dovrebbero finanziare servizi dove sono sufficienti, per curare una malattia complessa e grave come quella mentale, la relazione, il parlare, l'ascoltare, il coinvolgere in attività generiche, l'intrattenere, l'accompagnare, il contenere, l'empatizzare, etc., dato che basta un po' di disponibilità umana, un luogo dove radunare i pazienti e indurli a fare qualcosa o un generica accoglienza per attuare una psichiatria senza manicomi? Per queste attività non sono necessarie né risorse né fondi, ma solo specifiche qualità umane, un po' di pazienza e un buon carattere. Il bello è che la “sdentata” l'abbiamo già presa da anni in questo senso, dato che ormai anche un “non addetto ai lavori” capirebbe che oggi occuparsi del disturbo psichiatrico implica possedere alte competenze professionali, “prendersi cura” in modo continuativo del personale ed esercitare una *leadership* motivazionale e trasformativa. Una proposta credibile dovrebbe vedere tutti gli psichiatri convergere su pochi punti chiari: il riconoscimento del diritto dei pazienti a trattamenti efficaci e a personale competente, oltre che dei diritti civili; il modello multidimensionale di malattia mentale; il modello integrato di intervento e la necessità di modificare radicalmente l'assetto dipartimentale; il valore della tempestività negli interventi e la rimozione delle barriere burocratiche che rendono spesso gli accessi lenti, farraginosi e respingenti; il ricorso agli interventi supportati dalle migliori evidenze e la riappropriazione da parte delle figure apicali del governo clinico.

È necessario che la psichiatria di comunità abbandoni quell'identità incoerente e fumosa, dove è vero tutto e il suo contrario, per acquisire una dignità tecnica, intendendo per "tecnica" non la standardizzazione e l'omogeneizzazione degli interventi o l'azzeramento della creatività e della componente umana, ma, al contrario, l'acquisizione di strumenti utili proprio a contrastare i fenomeni di disumanizzazione e di "*sine cura*", spesso presenti nei nostri servizi.

Grazie.

Child Guarantee e la lotta alla povertà e all'esclusione sociale minorile in Italia e in Europa^(*)

Stefano Rimini

Social Policy Expert UNICEF

Buongiorno e grazie dell'invito in questa Commissione.

Vi presenterò la sperimentazione che UNICEF, insieme al Governo italiano, sta facendo nell'ambito della Garanzia infanzia e anche il ruolo di UNICEF. Io lavoro come *advisor* per UNICEF ECARO, cioè UNICEF Europa e Asia centrale, che ha un ufficio a Ginevra e un *outpost* a Roma. Per la crisi migratoria, c'è un ufficio, un piccolo *team* italiano che si sta occupando dal 2020 della Garanzia infanzia.

Il *framework* europeo della Garanzia infanzia di fatto si inserisce nella svolta sociale dell'Unione europea col pilastro dei diritti sociali del 2017 e anche nel contesto della *EU strategy on the rights of the child*, che è stata approvata nel 2021.

In particolare, la Garanzia europea per l'infanzia ha un *focus* sui bambini e le bambine più svantaggiate e più vulnerabili; una raccomandazione proposta dalla Commissione Europea e approvata dal Consiglio europeo a giugno 2021 esorta gli Stati membri a garantire l'accesso gratuito ed effettivo a cinque "diritti" e servizi di fatto: un'istruzione di qualità, un'alimentazione sana, servizi e cura della prima infanzia e una casa, quindi un'abitazione dignitosa, e un'alimentazione sana e adeguata.

Di fatto la raccomandazione consiglia sempre agli Stati di indi-

^{*)} Versione riveduta dall'autore della relazione tenuta nella seduta congiunta della Commissione assembleare Cultura, scuola, formazione, lavoro, sport e legalità e della Commissione assembleare per la parità e per i diritti delle persone del 16 marzo 2023

viduare quali sono le principali categorie di fragilità e di vulnerabilità, dando alcune indicazioni finalizzate a capire chi sono i bambini e le bambine più svantaggiate; tra questi: bambini con disabilità e con problemi di salute mentale, senza tetto, in condizioni di deprivazione abitativa, con *background* migratorio, fuori famiglia e in contesti familiari vulnerabili. All'interno di queste categorie, i singoli Stati, analizzando i *gap* e i dati, devono individuare quali sono ulteriori le categorie specifiche su cui intervenire.

All'interno di questa raccomandazione di fatto sono tre i punti principali su cui l'Europa ha chiesto agli Stati membri di intervenire e su cui l'Italia si è presa un impegno formale, essendo il nostro uno dei paesi in Europa con tasso di rischio povertà ed esclusione sociale minorile maggiore della media UE. *In primis*, la stesura di un piano nazionale di attuazione della Garanzia infanzia: un piano che è stato approvato a settembre 2022; in secondo luogo, la nomina di un coordinatore nazionale della Garanzia infanzia; infine, la parte relativa ai fondi, tra cui il 5% del Fondo sociale europeo +, una quota che l'Italia è obbligata ad utilizzare avendo tassi di povertà minorile molto elevati.

Ora, un breve percorso rispetto a quello che è stato fatto nella fase sperimentale che è partita a fine 2020 in Italia e terminerà a fine aprile 2023 anche in altri Paesi. Di fatto, la fase sperimentale prevedeva in sette Stati membri, tra cui l'Italia, una implementazione affidata a UNICEF, sia a livello europeo che a livello italiano per aiutare e supportare gli Stati membri nel capire come realizzare il Piano nazionale.

Questa sperimentazione prevedeva per l'Italia un'analisi approfondita di tutte le misure relative alla povertà minorile e all'esclusione sociale nei cinque "diritti" sopra richiamati, in modo da avere un quadro di quello che si fa oggi in Italia analizzando le categorie principali di intervento su cui l'Italia in particolare ha la necessità di agire. La sperimentazione prevedeva, infine, di dare anche delle raccomandazioni al Governo italiano su come combattere la povertà minorile in Italia. Questo lavoro ha avuto secondo me – io ho seguito personalmente

la parte della ricerca – il pregio di essere il primo lavoro fatto a livello nazionale che mettesse insieme le cinque dimensioni e che andasse ad analizzare le diverse categorie di intervento, provando quindi a dare anche delle risposte concrete che sono state poi recepite nel Piano di azione nazionale.

Come ho già detto, nel marzo 2021 la Commissione approva la proposta di raccomandazione; a dicembre 2021 viene nominata l'On. Serafini^(**) quale coordinatrice italiana per la Garanzia infanzia e un gruppo di lavoro nazionale, di cui anche UNICEF è parte, si insedia per lavorare alla stesura del piano di azione. Di fatto, in Italia, la fase di sperimentazione e la fase di attuazione del piano sono state portate avanti insieme. Il Governo ha consegnato la bozza del piano alla Commissione europea a marzo del 2022 e da settembre 2022 l'Italia ha un piano definitivo approvato.

Questa è la cornice. Le gambe del piano sono il Fondo sociale europeo, come dicevo. A dicembre-gennaio di quest'anno i Piani Nazionali (PN - ex PON) che prevedono e programmano l'utilizzo del Fondo sociale europeo sono stati approvati a livello nazionale; quindi, *PN inclusione e povertà* da parte del Ministero del lavoro e *PN scuola e competenze* da parte del Ministero dell'istruzione sono le due gambe su cui si regge in particolare l'attuazione della Garanzia infanzia in Italia. Essi prevedono dei fondi che saranno dedicati a questa misura. Ovviamente le Regioni, i Comuni e gli altri enti, come dalla raccomandazione del Consiglio europeo, sono invitati ad integrare le risorse previste a livello nazionale e ovviamente sono invitati a coordinare la propria programmazione con quella nazionale ed europea.

Nella fase di sperimentazione noi, come UNICEF, abbiamo fatto innanzitutto una ricerca di cui presenterò a grandi linee i risultati. Abbiamo anche, *foot on the ground*, come si dice, sperimentato dei modelli in alcune Regioni italiane su temi quali l'affidamento familiare per minorenni particolarmente vulnerabili, l'*housing* sociale per il supporto

^(**) L'On. Serafini si è dimessa dall'incarico di Coordinatrice nazionale della Garanzia per l'infanzia a maggio 2023

all'autonomia abitativa dei *care leavers*, lo sviluppo delle competenze del XXI secolo. Tra l'altro, proprio a Bologna abbiamo anche degli interventi in alcune scuole per il supporto alla transizione scuola-lavoro, il contrasto alla povertà educativa e l'affiancamento e supporto a famiglie vulnerabili attraverso i Centri per la famiglia. Anche qui a Bologna, tra l'altro, lavoriamo con il Centro per le famiglie.

Questi sono i due pilastri della sperimentazione, che sono diventati poi parte del Piano nazionale.

In questo momento l'Italia, che è stato fra i primi Paesi a presentare il Piano nazionale di attuazione della Garanzia infanzia, deve implementare un piano che è stato approvato e che prevede delle misure e delle risorse, oltre ad un ruolo importante anche per le Regioni e per gli enti locali.

Ma prima di passare al piano, vi darei qualche *flash* rispetto a questa grossa ricerca che abbiamo fatto insieme al Dipartimento per la famiglia e al Ministero del lavoro sulla povertà minorile e l'esclusione sociale in Italia. È stata una ricerca che ci ha permesso di informare il Piano nazionale. Abbiamo detto cioè: partiamo dai dati, partiamo da quello che si fa, partiamo da una panoramica di quello che a livello nazionale, e in certi casi anche a livello regionale, oggi sono le *policy* sull'infanzia e l'adolescenza, cerchiamo di capire quali sono i principali gruppi su cui è necessario intervenire e le misure attualmente in corso. Da lì diamo delle raccomandazioni al Governo.

Noi come UNICEF siamo stati in realtà molto contenti di aver fatto un lavoro che è diventato, in effetti, la base su cui è stato costruito il Piano nazionale. Lo stesso lavoro è stato fatto in altri sette Paesi europei; quindi, abbiamo anche questo *framework* europeo che parte anche in quel caso dai dati, che sono un elemento essenziale perché ovviamente poter confrontare con altri Paesi il livello di povertà ed esclusione sociale attraverso, per esempio, i dati Eurostat, o con un monitoraggio che è parte integrante del piano che viene affidato a dati chiari e precisi, è un elemento fondamentale. Purtroppo in Italia in alcuni settori siamo ancora molto indietro.

Alcuni *flash* rispetto alla nostra ricerca. Sulla base dei dati Eurostat del 2021, in Italia quasi il 30 per cento dei minorenni è a rischio povertà ed esclusione sociale.

Attenzione, perché il rischio povertà ed esclusione sociale non è la povertà. Infatti, mentre la povertà è un indicatore che si basa solo sul reddito, il rischio povertà ed esclusione sociale è un indicatore multidimensionale che usa l'Europa e considera, oltre al reddito, l'accesso, per esempio, a servizi adeguati, a un'alimentazione sana, a una casa riscaldata, ecc. Mette cioè insieme una serie di condizioni in cui un minorenne può trovarsi e su cui viene calcolato il rischio di povertà ed esclusione sociale.

Purtroppo, da 15 anni a questa parte in Italia la fascia di età più colpita dalla povertà e dal rischio di esclusione sociale è la fascia dei minorenni. Quindi, mentre nel 2007 erano gli anziani, ossia gli *over 65* la fascia di età che viveva di più in povertà, oggi, dopo la crisi del 2008-2009, sono le famiglie con minori e quindi i minori stessi a vivere la condizione di povertà più diffusa.

Per quanto riguarda la spesa pubblica su infanzia e adolescenza, abbiamo scoperto che l'Italia è la Cenerentola, il fanalino di coda rispetto alla spesa pubblica su infanzia e adolescenza, in particolare sull'*housing* e sull'istruzione. Cioè, noi siamo sotto la media UE per la spesa complessiva e siamo al 3,9 di spesa del PIL su infanzia e adolescenza, rispetto al 4,7 dell'Unione Europea.

In particolare, è il dato sull'istruzione quello che colpisce di più, perché lì abbiamo veramente un *gap* molto importante rispetto alla media UE.

Un altro elemento importante è il fatto che quello che spendiamo, lo spendiamo soprattutto in trasferimenti monetari. Quindi noi diamo soldi direttamente alle famiglie e non investiamo in servizi rispetto agli altri Paesi europei.

Anche questo è un elemento da tenere in conto, ed è l'elemento su cui si costruisce la Garanzia infanzia. Perché la Garanzia infanzia dice che i Paesi devono investire in servizi: non prevede fondi per misure di trasferimento monetario, li prevede per l'accesso a servizi di qualità che rispondano a certi requisiti nei cinque "diritti" di cui parlavo prima.

Un passaggio veloce su reddito di cittadinanza e assegno unico: nella ricerca abbiamo simulato gli effetti dell'assegno universale unico familiare e del reddito di cittadinanza nel 2023. Senza tenere conto delle modifiche governative, è emerso che assegno universale unico familiare e reddito di cittadinanza, pur non essendo misure sufficienti in quanto tendenzialmente agiscono sulla dimensione del trasferimento monetario, avrebbero ridotto significativamente la percentuale dell'incidenza della povertà. Quello che un po' si dimostra con questa ricerca è che in effetti è necessario intervenire sempre di più sul lato dei servizi.

Infine, una panoramica di quelle che sono le grandi categorie della povertà in Italia, cioè le aree e i contesti dove è concentrato il rischio di povertà ed esclusione sociale, in particolare: minorenni con *background* migratorio; famiglie e bambini di origine straniera, dove il 43 per cento - quindi circa 1,9 milioni di bambini e bambine - sono a rischio di povertà; minori con disabilità - quasi il 30% di circa 300.000 bambini e bambine con disabilità sono a rischio povertà; famiglie con figli, ma anche famiglie monogenitoriali.

Poi c'è ovviamente la dimensione territoriale. Bisogna agire subito sicuramente al sud Italia ma il PNRR, per esempio, lo fa, e il Fondo sociale europeo lo prevede.

Se tu nasci al sud, con una disabilità e con *background* migratorio, praticamente hai la certezza di vivere in una condizione di povertà ed esclusione sociale. Questa è la fotografia del nostro Paese oggi sulla base di dati che ci confermano come un "mix di svantaggi" vadano in questa direzione.

Infine, il tema della salute mentale. I dati che abbiamo su questo sono forse i più allarmanti di tutti. Oggi in Italia, dai dati che abbiamo, quella della salute mentale è una sfida che riguarda quasi un adolescente su cinque, quindi siamo attorno al 20 per cento di persone che soffrono una qualche forma di disturbo, disagio mentale che va dall'ansia alla depressione, a casi ovviamente più gravi. Si tratta di una sfida importante.

Le azioni che prevediamo nella nostra ricerca sulla base dei dati raccolti, e che sono state inserite nel Piano, riguardano, ovviamente, tutta una serie di settori che vanno dall'abbandono scolastico, alla dispersione scolastica che comprende l'*underachievement*, cioè lo scarso rendimento scolastico: ragazzi che finiscono la scuola a 18 anni e riescono ad avere in mano un diploma, ma non sanno fare un esercizio base di matematica o appunto vengono bocciati più volte. Di fatto, nonostante si riesca ad avere un diploma, è un insuccesso scolastico. Noi siamo in Europa tra quelli che hanno i dati peggiori rispetto al rendimento scolastico.

L'altro tema gigantesco è la pediatria di base. Perché abbiamo alcune Regioni che non coprono, soprattutto al sud, i bisogni di alcune categorie.

Alcune raccomandazioni fatte riguardano il coordinamento tra sociale, sanità, istruzione e il *capacity building*, soprattutto nelle Regioni del sud, cioè la capacità di reperire fondi attraverso progetti, il monitoraggio e il lavoro sui servizi educativi.

Passerei ora ad illustrare il Piano di azione nazionale, che è stato scritto sulla base delle indicazioni di questa ricerca, oltre che delle analisi e di una buona parte delle raccomandazioni che avevamo dato come UNICEF al Governo, considerato che abbiamo partecipato a tutti i tavoli di lavoro. Il Piano, i cui capofila sono di fatto il Ministero del lavoro e il Ministero delle politiche sociali insieme al Dipartimento della famiglia, è stato realizzato all'interno di uno *steering committee*, dove c'erano principalmente questi due Ministeri, e prevede tutta una serie di azioni che si stanno iniziando ad attuare a partire dalla *governance*. Uno degli elementi è, infatti, il coordinamento anche a livello nazionale tra vari Ministeri, tra cui il Ministero della sanità, il Ministero del lavoro e politiche sociali e il Ministero dell'istruzione, che sono quelli cardine, insieme ad altri, come ad esempio il Ministero dell'interno sul tema del *background* migratorio, o il Ministero della disabilità, e così via. La *governance* nazionale prevede una cabina di regia che coinvolge i Ministeri in modo da raccordare le azioni, e prevede anche un ruolo per le Regioni. Questo è importante, perché le Regioni sono chiamate da Piano, intanto, a inserire nella programmazione ovviamente la

Garanzia infanzia, ma *in primis* a nominare un coordinatore della Garanzia infanzia a livello regionale e a loro volta a scrivere un Piano d'azione regionale che non vuole essere però un altro documento di programmazione. Di fatto, l'invito è quello di un maggiore coordinamento, anche a livello regionale, conferendo una delega specifica su questa Garanzia infanzia a una figura, come a livello nazionale, nominata dal Presidente della Regione che possa in qualche modo coordinare la Garanzia infanzia a livello regionale.

Questo è un tema di *governance* per creare una cabina di regia regionale con all'interno in particolare gli Assessorati all'istruzione, alla formazione lavoro, alla sanità e alle politiche sociali.

Idem anche per quanto riguarda la Città metropolitana. È previsto anche in questo caso un coordinamento che si interfacci ovviamente con il livello regionale e nazionale della Garanzia infanzia.

Infine, segnalo che ci sono tanti interventi previsti, in particolare sugli adolescenti: c'è un Fondo su centri aggregativi secondo me molto innovativo, che fa capo al Ministero del lavoro e ci sono misure su altri due temi rilevanti che sono quello della salute mentale degli adolescenti e della dispersione scolastica.

Importante sarà il ruolo delle Regioni. A dicembre siamo stati anche in Conferenza delle Regioni a presentare il Piano e ora stiamo andando anche in altre Regioni. Quindi, massima disponibilità per ogni approfondimento: siamo a disposizione come UNICEF.

Grazie ancora.

La Garanzia europea per l'infanzia^(*)

Nadia Tempesta

Desk Officer presso la Direzione generale per il lavoro e affari sociali della Commissione europea

Buongiorno a tutti, vi ringrazio per l'invito a partecipare.

A me è stato chiesto di presentare un po' più nel dettaglio l'iniziativa della Garanzia europea per l'infanzia, ma devo dire che molte cose sono già state dette. Quindi, forse il mio intervento potrebbe essere più che altro un intervento di sintesi di alcuni punti che sono già emersi e in particolare vorrei fare un *focus* un po' più preciso sull'iniziativa sulla Garanzia europea per l'infanzia e sulla raccomandazione del Consiglio, la raccomandazione del 2021 che appunto ha istituito la Garanzia.

L'obiettivo generale di questa iniziativa è quello di prevenire e combattere l'esclusione sociale, in particolare concentrandosi sui minori più vulnerabili e garantendo l'accesso ad una serie di servizi fondamentali. Questo con l'obiettivo di spezzare quello che è il ciclo intergenerazionale della povertà e dell'esclusione sociale.

Per quanto riguarda il quadro di *policy* all'interno del quale si inserisce la Garanzia per l'infanzia, mi sembra utile dare il contesto in cui si inserisce questa iniziativa. Innanzitutto, la raccomandazione del 2013, la raccomandazione a investire nell'infanzia in cui anche già nel titolo ritroviamo questo legame, questo concetto dello spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale.

*) Versione riveduta dall'autrice della relazione tenuta nella seduta congiunta della Commissione assembleare Cultura, scuola, formazione, lavoro, sport e legalità e della Commissione assembleare per la parità e per i diritti delle persone del 16 marzo 2023

Direi che questa raccomandazione è stata uno degli strumenti principali negli ultimi anni per quanto riguarda la lotta contro la povertà infantile e l'esclusione sociale. La raccomandazione individua tre aree principali di intervento e cioè: l'accesso alle risorse sufficienti, con il legame principalmente al sostenere l'accesso al mercato del lavoro e all'occupazione per i genitori; l'accesso a servizi di qualità a un costo sostenibile, che è l'area che ha un legame più diretto con la garanzia per l'infanzia; poi il diritto dei minori alla partecipazione, in particolare alla partecipazione alla vita sociale.

La Garanzia per l'infanzia è uno dei risultati concreti anche del Pilastro europeo dei diritti sociali, che rappresenta il quadro più ampio di promozione dei diritti sociali e di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. La Garanzia contribuisce in maniera trasversale a diversi principi del pilastro europeo, ma è direttamente collegata al principio n. 11 che fa riferimento proprio al diritto dei minori all'educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità. Richiama inoltre il diritto dei minori ad essere protetti dalla povertà e il diritto per i minori che provengono da contesti svantaggiati a misure specifiche per promuovere le pari opportunità. La Garanzia contribuisce direttamente anche all'obiettivo di riduzione della povertà fissato nel Piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali: l'obiettivo è di ridurre di almeno 15 milioni il numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale entro il 2030. Di questi 15 milioni, almeno 5 milioni dovrebbero essere bambini. Il quadro più ampio è dato inoltre dalla Strategia dell'UE sui diritti dei minori, adottata nel 2021 congiuntamente alla proposta di Garanzia per l'infanzia e a cui, appunto, la Garanzia contribuisce direttamente.

La Strategia dell'UE sui diritti dei minori si articola nelle seguenti sei aree tematiche:

- partecipazione di ragazzi e ragazze alla vita politica e democratica;
- inclusione socioeconomica, salute ed educazione;
- contrasto alla violenza ai danni dei minorenni e tutela delle persone di minore età;

- giustizia a misura di minore;
- dimensione digitale e società dell'informazione;
- la dimensione globale. Il rafforzamento di un'Ue che sostiene, protegge e responsabilizza ragazze e ragazzi globalmente, anche durante crisi e conflitti.

Le sei sezioni non sono compartimenti stagni, ma sono collegate tra di loro, ed è un elemento che emerge dalla raccomandazione del Consiglio, ma emerge anche sul piano attuativo. Quando andiamo a vedere, per esempio, lo stesso Piano nazionale, è chiaro come tutte queste sei aree della Strategia sui diritti dei minori siano tra loro collegate.

Entrando più nel dettaglio dei temi trattati dalla Garanzia per l'infanzia, l'obiettivo generale più ampio è quello di garantire l'accesso a una serie di servizi essenziali. Vengono individuati e vengono specificati quali sono questi servizi essenziali, distinguendo tra un accesso gratuito ed effettivo e un accesso effettivo. È previsto l'accesso gratuito ed effettivo all'educazione e cura della prima infanzia di alta qualità, all'istruzione e alle attività scolastiche, ad almeno un pasto sano al giorno a scuola, all'assistenza sanitaria; mentre si parla di accesso effettivo per quanto riguarda l'alimentazione sana e l'alloggio adeguato. È interessante anche fare riferimento alla definizione che viene data dalla raccomandazione stessa quando si parla di accesso effettivo. Si fa riferimento a servizi che devono essere prontamente disponibili e accessibili, anche da un punto di vista economico, di buona qualità, forniti tempestivamente. Interessante anche il tema della conoscenza di questi servizi e dell'*outreach*: per cui i potenziali utenti devono essere consapevoli dell'esistenza dei servizi e del fatto che hanno diritto a fruirne.

La garanzia per l'infanzia si rivolge a un *target* specifico di minori, che vengono definiti minori bisognosi, ovvero minori a rischio di povertà o di esclusione sociale. All'interno di questa definizione più ampia, la raccomandazione invita gli Stati membri a individuare i minori bisognosi sulla base dei contesti nazionali. All'interno di questo gruppo, la raccomandazione invita a tenere conto anche degli svantaggi specifici che

possono essere vissuti da alcuni minori. Si fa riferimento, in particolare, ai minori senza fissa dimora o in situazioni di grave disagio abitativo, a minori con disabilità, a minori che hanno problemi di salute mentale, che provengono da un contesto migratorio o appartenenti a minoranze etniche, in particolare i Rom, ai minori che si trovano in strutture di assistenza alternativa o che vivono situazioni familiari precarie.

Se guardiamo i dati, nel 2021, in Europa il 24,4% dei minori era a rischio di povertà o esclusione sociali, mentre in Italia questo dato saliva al 29,7%. Vanno comunque tenute in considerazione variabili considerevoli sia a livello regionale sia a livello della specifica composizione del nucleo familiare e della posizione occupazionale del nucleo familiare.

Sempre rispetto al contenuto della raccomandazione, la Garanzia individua una serie di raccomandazioni precise per gli Stati membri, anche sotto forma di misure che gli stessi sono incoraggiati ad adottare in riferimento ai diversi servizi. Non dettaglierò queste misure nella mia presentazione, però potete ritrovarle facilmente all'interno della raccomandazione. Nella raccomandazione vengono inoltre individuate alcune responsabilità e alcuni compiti per gli Stati membri, che riguardano l'attuazione, la *governance* e il monitoraggio. A livello di *governance* è prevista la nomina di un coordinatore nazionale della Garanzia per l'infanzia. Si richiedeva poi agli Stati membri di individuare i minori bisognosi sulla base dei contesti territoriali e di identificare anche le misure più adeguate per garantire l'accesso ai servizi e per rispondere ai bisogni di questi minori.

Dovevano essere presentati dei piani d'azione nazionali: per l'Italia abbiamo visto che il Piano è stato presentato a marzo 2022 e finalizzato a settembre. Questi piani d'azione coprono il periodo fino al 2030 e sono poi stati elaborati con il coinvolgimento dei diversi *stakeholder* e delle diverse parti interessate, che dovrebbero continuare ad essere coinvolte in tutta la fase di attuazione dei piani nazionali. È previsto inoltre che vengano attuate delle misure di sensibilizzazione rivolte ai minori bisognosi e alle famiglie, per aumentare la consapevolezza sui servizi e incoraggiarne e facilitarne la fruizione

Vi è poi un compito di monitoraggio, di rendicontazione nei confronti della Commissione, per cui gli Stati membri dovranno riferire ogni due anni circa l'attuazione della Garanzia per l'infanzia. Le prime relazioni, i primi rapporti sono attesi per il 2024, mentre i successivi saranno poi attesi per il 2026, che è anche il momento in cui la Commissione dovrà riferire al Consiglio rispetto ai progressi compiuti nell'attuazione della Garanzia per l'infanzia.

La Commissione ha soprattutto compiti di valutazione e di monitoraggio nell'ambito del ciclo del semestre europeo e poi di supporto e di orientamento nell'attuazione. Come dicevo prima, nel 2026 la Commissione dovrà riferire al Consiglio in merito all'attuazione della Garanzia e ai progressi che sono stati compiuti.

Vorrei ora fare un accenno ai finanziamenti europei. Sono diversi i fondi che possono concorrere all'attuazione della Garanzia per l'infanzia. Innanzitutto, abbiamo il Fondo Sociale Europeo+ (FSE+), dove per il periodo di programmazione 21-27 è previsto che gli Stati membri dedichino almeno il 25% delle risorse a misure per l'inclusione sociale.

È anche previsto, poi, che tutti gli Stati membri dedichino un importo adeguato delle risorse del FSE+ a misure di contrasto alla povertà infantile. Questo importo adeguato deve essere pari ad almeno il 5% della dotazione nazionale del FSE+ per quegli Stati membri che hanno una percentuale di minori a rischio povertà ed esclusione sociale al di sopra della media dell'UE. Abbiamo visto che questo è anche il caso dell'Italia, che quindi nella programmazione delle risorse del FSE+ ha tenuto conto di questo requisito. Un altro elemento che vale la pena evidenziare è che il FSE+, nella programmazione 21-27, integra il precedente Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti (FEAD). Prevede quindi azioni di contrasto alla privazione materiale e di promozione dell'integrazione delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale, incluse le persone indigenti e i minori. Vi sono inoltre altri fondi che possono concorrere all'attuazione della Garanzia per l'infanzia. Tra i fondi di coesione vediamo il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, *InvestEU*, oppure lo Strumento di sostegno tecnico.

Se consideriamo gli investimenti del FSE+ in Italia per il periodo 2021-2027, il budget totale è di 14,8 miliardi. L'Italia si è impegnata a destinare circa il 30% all'inclusione sociale, quindi andando oltre il requisito di concentrazione tematica del 25%. Attualmente, circa il 7% del budget complessivo del FSE+ è destinato a misure di contrasto alla povertà infantile. Anche in questo caso vediamo che nella programmazione, quindi nella preparazione dei programmi, si è andati un po' oltre la soglia di concentrazione tematica del 5%. A questa percentuale contribuiscono gli investimenti dei programmi regionali e dei programmi nazionali. A livello di programmazione nazionale sono due i programmi che maggiormente intervengono nell'ambito della Garanzia per l'infanzia. Il primo è il Programma nazionale inclusione e lotta alla povertà 2021-2027, che include anche una priorità dedicata alla *Child Guarantee* e prevede soprattutto misure di inclusione sociale e interventi di contrasto all'esclusione sociale dei minori e delle loro famiglie, anche rivolti a target specifici (minori RSC, minori stranieri, minori stranieri non accompagnati, minori con disabilità). Tra questi, ci sono anche misure che vanno in continuità con le sperimentazioni UNICEF. L'altro programma nazionale che interviene a supporto della Garanzia per l'infanzia è il Programma nazionale Scuola e competenze che, per quanto riguarda il FSE+, interviene con misure di ampliamento del tempo-scuola, di contrasto alla dispersione scolastica, di ampliamento e promozione dell'accessibilità dell'educazione prescolare. Credo valga la pena sottolineare che questi due programmi nazionali, il Programma nazionale Inclusione e lotta alla povertà e il Programma nazionale Scuola e competenze sono dei programmi multi-fondo, quindi, oltre agli investimenti del FFSE+ ci sono anche gli investimenti in infrastrutture sociali sostenuti dal Fondo europeo di sviluppo regionale.

Con riferimento al Piano nazionale di ripresa e resilienza, a titolo esemplificativo, richiamo alcuni investimenti previsti particolarmente rilevanti per il tema di oggi. Tra questi la Missione 4, Istruzione e ricerca e la Missione 5, Coesione e inclusione, perché sono le due Missioni dove troviamo la maggior parte degli investimenti che hanno un impac-

to più o meno diretto anche sui minori. Per esempio, nella Missione Istruzione e ricerca sono previsti investimenti che sono dedicati al potenziamento del tempo pieno, alle mense scolastiche e in generale al potenziamento dei servizi educativi per la prima infanzia.

Menzionerei poi anche la Missione 6, Salute. Non ci sono in questo caso delle misure targettizzate sui minori, ma l'obiettivo è quello di migliorare la qualità e l'accesso alle cure mediche.

Infine, con riferimento agli obiettivi che sono stati fissati nell'ambito del Piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali, l'obiettivo più strettamente collegato alla Garanzia per l'infanzia è la riduzione della povertà: a livello europeo l'obiettivo è di ridurre di almeno 15 milioni il numero di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale, mentre a livello italiano l'obiettivo è di ridurre il numero di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale di almeno 3,2 milioni.

Grazie.

La strategia per la cybersicurezza^(*)

Giovanni Zaccaroni

*Ricercatore a tempo determinato in Diritto dell'Unione europea,
Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Milano-Bicocca*

Obiettivo n. 38 - Cybersicurezza

Grazie Presidente. Sono forlivese di nascita e bolognese come formazione, per me essere qui è una soddisfazione e anche un'emozione, per cui spero perdonerete qualche attimo di incertezza.

L'audizione odierna ha per oggetto il punto n. 38 del Programma di lavoro della Commissione Europea, che si colloca all'interno della strategia dell'Unione Europea per la cybersicurezza.

In relazione alla questione della cybersicurezza, nella mia presentazione delinerò brevemente questa strategia ed esporrò i contenuti della Dichiarazione europea sui diritti e i principi del digitale, gli atti principali che compongono il quadro giuridico in vigore e da ultimo la proposta oggetto del punto n. 38 del Programma di lavoro, relativa all'Accademia per le competenze in materia di cybersicurezza, che ha lo scopo di aumentare le competenze mettendo a disposizione dell'industria e del comparto produttivo competenze nuove o già esistenti, ma ancora inespresse.

Cominciamo con la comunicazione congiunta n. 18 del 2020, che delinea appunto la Strategia in materia di cybersicurezza per il decennio digitale con la quale l'Unione europea, nell'ambito dei suoi poteri e delle sue competenze, cerca di accompagnare gli Stati membri verso il rispetto e l'applicazione di una strategia che dovrebbe aumentare la capacità di tutti i soggetti (sia *critici*

^(*) Versione riveduta dall'autore della relazione tenuta nella seduta della Commissione assembleare Bilancio Affari generali ed istituzionali del 29 marzo 2023

che *importanti* all'interno dell'industria di riferimento) di resistere agli attacchi informatici. Parliamo innanzitutto del settore privato, ma parte di queste norme si applica anche al settore pubblico, sempre tendendo presente la ripartizione delle competenze tra Stato e Unione europea.

Vediamo ora gli strumenti giuridici, a partire dalla già citata Dichiarazione sui diritti e principi digitali per il decennio digitale. Questo è un atto, come si dice in gergo, di *soft law*, che vuol dire che non è vincolante, ma che ha un valore programmatico, che significa essenzialmente che deve ispirare l'azione delle Istituzioni europee, ma a cascata anche l'azione delle Istituzioni nazionali ed eventualmente anche degli Enti locali, tra cui le Regioni, e che riflette in realtà molti diritti e principi che sono poi già espressi anche da altri strumenti legislativi, tra cui la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

In particolare, tra questi diritti e principi ve ne è uno che riguarda proprio la cybersicurezza ed è il n. 16, che dice che ogni persona dovrebbe avere accesso a tecnologie, prodotti e servizi digitali che siano sicuri e protetti e che tutelino la vita privata sin dalla fase di progettazione, traducendosi in un elevato livello di riservatezza. Sappiamo infatti che la necessità di tutelare la sicurezza informatica deve andare di pari passo con il diritto alla riservatezza e alla protezione dei dati personali; noi oggi ci occupiamo di cybersicurezza, però è interessante vedere come questa dichiarazione, che non è vincolante ma che aiuta le Istituzioni e gli Stati membri a trovare la strada della cybersicurezza, al punto n.16 chieda proprio di creare delle tecnologie che siano sicure e tutelino la riservatezza.

Il principio n. 16 sostiene inoltre la protezione degli interessi delle persone e in particolare anche quella delle Istituzioni dai rischi presentati da possibili attacchi informatici. Abbiamo detto che è una dichiarazione di principio, ma proprio per questo è un inizio, un inizio che serve a orientare, a trovare la bussola, a trovare una direzione da seguire per gli Stati nell'applicare la disciplina dell'Unione europea.

Continuiamo l'esposizione affrontando il quadro giuridico in vigore.

Sappiamo che l'attenzione per la cybersicurezza si è sviluppata a partire dal 2007 con l'attacco informatico nei confronti dell'Estonia, che in seguito a ciò si è dotata di un'infrastruttura molto sicura, tant'è che tutta la Pubblica Amministrazione estone fornisce i propri servizi attraverso la *blockchain*. Questa attenzione ha fatto sì che, con il passare del tempo, l'Unione europea abbia cominciato ad occuparsi in maniera più consistente della sicurezza informatica; ricordo in proposito che nel 2013 c'è stata la prima direttiva cosiddetta NIS, di cui vedremo dopo l'aggiornamento.

È molto importante, secondo me, menzionare il rinnovamento operato nel quadro giuridico dal Regolamento (UE) 2019/881, che ha riconfermato il mandato dell'ENISA, l'Agenzia dell'Unione europea per la cybersicurezza. L'ENISA era stata approvata un po' sotto silenzio nel 2004; il suo primo mandato, che scadeva nel 2020, è stato rinnovato tramite questo Regolamento, che ha cercato di attribuirle anche nuovi poteri, tra cui quello di certificare il rispetto di determinati standard in materia di cybersicurezza.

Gli altri due atti che vi menzionerò sono due direttive relative ai cosiddetti NIS (*Network Information System*), quei punti che all'interno del sistema informatico si occupano di fare da raccordo tra la rete e gli individui, che poi sono quelli effettivamente soggetti ad attacchi informatici. Di queste due direttive (la direttiva NIS II e quella sui soggetti di importanza strategica o critica) in realtà una contiene l'altra, per cui la prima è più generale ed è indirizzata ai soggetti che forniscono servizi definiti come *importanti*, mentre la seconda è proprio dedicata ai servizi c.d. *critici*, senza i quali la Pubblica Amministrazione, ma anche i privati, non potrebbero svolgere e fornire i propri servizi.

Sono quindi entrambe direttive che cercano di aumentare, dal punto di vista degli Stati, gli obblighi a cui i fornitori di servizi devono adeguarsi, in base all'importanza dei servizi che vengono forniti. Mi limito a segnalare che sono due direttive che necessitano di essere recepite entro ottobre 2024: non essendo così lontana la scadenza per l'obbligo

di recepimento, è ragionevole immaginare che ci sia già un certo lavoro in atto soprattutto a livello statale. Questa è una responsabilità che poi deve essere ripartita sulla base del rapporto tra Stato e Regioni, però è importante menzionare questo aspetto.

Veniamo ora all'ultima parte del mio intervento, dedicata alle proposte legislative che sono in corso di approvazione in materia di cybersicurezza.

La prima proposta (approvata di recente con il Regolamento (UE) 2022/2554) è quella che riguarda la resilienza operativa digitale del settore finanziario. In realtà riguarda per lo più soggetti che sono poi coinvolti in servizi finanziari ed è legata anche alla proposta sulle cripto-attività; è interessante sottolineare l'interesse delle Istituzioni su questo punto e ricordare che questo atto sarà applicabile molto probabilmente già dall'inizio del 2025.

La seconda, invece, che richiederà certamente più tempo, è anch'essa contenuta nel Programma di lavoro della Commissione al punto n. 39 dell'Allegato n. III, tra le cosiddette "proposte prioritarie", ed è relativa ai requisiti orizzontali di cybersicurezza per i prodotti con elementi digitali, ovvero tutti quei prodotti che hanno degli elementi digitali, così come definiti dalla legislazione. Questa proposta è attualmente in fase di negoziazione, ma probabilmente, entro fine 2023 - inizio 2024, sarà pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

Veniamo ora alla proposta contenuta al punto n. 38 dell'Allegato n. I del Programma di lavoro della Commissione europea relativa, come detto, all'Accademia per le competenze in materia di cybersicurezza. Sin qui ho cercato di portarvi per mano dal generale al particolare e mi scuserete se ha fatto un po' di introduzione, ma era necessaria per spiegare l'importanza e la collocazione di questa proposta all'interno del quadro più generale.

Il punto n. 38 riguarda innanzitutto un'iniziativa a carattere non legislativo, che significa che non sarà un atto, una direttiva o un Regolamento, ma molto probabilmente un atto di esecuzione (per la esatta deno-

minazione tecnica bisognerà attendere la scelta della Commissione). La Commissione dovrebbe adottare la proposta entro la fine dell'anno, nel corso del terzo trimestre del 2023, anche se bisogna sottolineare che i trimestri slittano sempre un po' rispetto al programma di lavoro della Commissione ed è difficile che il programma venga rispettato pedissequamente.

Proprio perché tale proposta ha per oggetto un'Accademia per le competenze in materia di cybersicurezza è interessante notare che l'ENISA ha già pubblicato un set di 12 figure professionali che si occupano di cybersicurezza e che, secondo questa Agenzia, sono strategiche per sviluppare una capacità di reazione migliorata. L'Accademia svilupperà quindi quelle stesse competenze individuate dall'ENISA nella strategia sulle *skills* sulla cybersicurezza, che corrispondono a figure professionali le più diverse fra cui figure giuridiche, figure informatiche e figure di raccordo e avrà sicuramente come obiettivo quello di valorizzare le competenze che sono già disponibili in materia, cercando di metterle a disposizione delle imprese. È probabile, pertanto, che la Commissione europea per fondare questa Accademia si avvarrà della consulenza e dell'aiuto dell'ENISA o che deciderà di avvalersi di un Comitato di esperti indipendente: vedremo quale sarà la scelta che verrà fatta dalla Commissione nella sua iniziativa.

Io ho concluso la mia breve presentazione. Vi ringrazio per l'attenzione e, se ci sono domande, sono molto contento di rispondere.

Grazie.

APPROFONDIMENTI

La Piattaforma *Fit for Future*^(*)

Nikolaos Archontas

Unità Evaluation & Impact Assessment, Regulatory Scrutiny Board
presso il Segretariato generale della Commissione Europea

Buongiorno e grazie dell'invito.

La Piattaforma *Fit for Future* è molto importante nel contesto del programma *REFIT*. L'obiettivo è semplificare la legislazione vigente e ridurre i costi superflui e gli oneri amministrativi.

La Piattaforma riunisce le autorità nazionali e le autorità regionali e locali, perché sono le Regioni e le autorità locali che attuano le normative dell'Unione Europea fornendo dei dettagli e alimentando il ciclo decisionale in una maniera molto, molto importante per noi.

La Piattaforma comprende due gruppi: il gruppo governativo, dove partecipano 27 rappresentanti degli Stati membri e anche tre del Comitato Europeo delle Regioni e il gruppo dei portatori di interessi, per esempio organizzazioni per la salute, per l'ambiente, ong, consumatori, piccole e medie imprese, parti sociali, eccetera. Questo secondo gruppo comprende 19 rappresentanti più 3 del Comitato Economico e Sociale Europeo.

Come ho già detto, la composizione della Piattaforma *Fit for Future* è molto centrata sull'aspetto regionale e locale: c'è cioè una rilevanza importantissima del Comitato Europeo delle Regioni e del *RegHub*, certamente, e anche della rete dei rappresentanti per le piccole e medie imprese e del rappresentante dell'Unione Europea per le piccole e medie imprese.

Allo stato attuale, a paragone con la Piattaforma *REFIT* del passato, il *focus* è più mirato in quanto vi è un programma di lavoro annuale sul quale opera questa Piattaforma. Come già è avvenuto nel passato,

^{*)} Versione riveduta dall'autore della relazione tenuta nella seduta della Commissione assembleare Statuto e Regolamento del 23 marzo 2023

abbiamo l'occasione di ascoltare i cittadini e i portatori di interessi attraverso i loro suggerimenti e l'obiettivo è uno: semplificare la legislazione vigente e ridurre i costi superflui, anche accentuando l'aspetto digitale, e modernizzare le nostre normative.

Come ho detto la Piattaforma opera sulla base di un programma di lavoro annuale, che viene implementato, a partire dal programma di lavoro della Commissione europea, con i risultati delle valutazioni principali che svolgiamo noi nella Commissione, con le informazioni fornite dalla rete dei rappresentanti delle piccole e medie imprese e anche coi contributi dei cittadini della società civile sul portale "*Have your say: Simplify!*" (in italiano "Di' la tua, semplifica!").

La Piattaforma emette dei pareri: nel 2022 ne ha emessi dieci e quelli che emerterà nell'anno che viene avranno a riferimento le otto tematiche presenti nel programma di lavoro annuale.

In questo contesto vorrei anche sottolineare l'importanza della rete *RegHub*, che ha contribuito in particolare a due tematiche e cioè la strategia dell'interoperabilità degli Stati membri e la revisione delle direttive sui veicoli fuori uso e sulla omologazione dei veicoli a motore.

Evidenzio inoltre che l'Italia, in generale, è molto attiva per quanto riguarda i contributi alla Piattaforma avendo, secondo i nostri dati, contribuito nel 2021 con undici contributi che avevano a che fare con otto pareri della Piattaforma, e che la Regione Emilia-Romagna ha un ruolo attivo e molto importante nel contesto del *RegHub*.

Quanto a "*Di' la tua!*", "*Have your say!*" si tratta un portale di una rilevanza notevole poiché costituisce l'unica strada perché un cittadino o una cittadina possa coinvolgersi nelle procedure di partecipazione dell'Unione Europea. È un sito multilingua, accessibile, trasparente e grazie al quale i suggerimenti ricevuti vengono tenuti in considerazione e possono anche alimentare il ciclo decisionale.

Dunque per il cittadino, per una parte sociale e per un'impresa esiste la possibilità di introdurre e fornire dei suggerimenti sulla Piattaforma

“Di’ la tua! Semplifica” per quanto riguarda un problema che coinvolge questa impresa o questo cittadino quando una normativa dell’Unione Europea non si attua in una maniera efficace, o perché è complessa o perché ci sono degli oneri e dei costi superflui che è possibile indicare.

Ho concluso la mia presentazione.

Vi ringrazio tantissimo per la cortese attenzione.

Better Regulation e strumenti di semplificazione in ottica di competitività sostenibile^(*)

Antonina Cipollone

Capo unità Evaluation and Impact Assessment, Regulatory Scrutiny Board
presso il Segretariato generale della Commissione europea

Buon pomeriggio, vi ringrazio molto di questo invito che ci consente di partecipare ai lavori della vostra Commissione.

A me che lavoro nella *Better Regulation* da molti anni fa molto piacere vedere quanto questo tema stia a cuore a questa Assemblea: il fatto che la Regione Emilia-Romagna sia così avanzata dal punto di vista di *Better Regulation* è sicuramente un'ottima cosa e la vostra partecipazione alla rete di *RegHub*, di cui poi parleremo, effettivamente dà un importantissimo contributo al nostro lavoro di semplificazione.

Oggi vorrei focalizzarmi sul punto del legiferare meglio, cioè *Better Regulation*, ma soprattutto all'interno di *Better Regulation* vorrei parlare in particolare della semplificazione amministrativa, quindi del programma *REFIT* e della famosa regola "one in, one out".

Mi interessa anche posizionare questo discorso all'interno di un dibattito molto più ampio, che è il dibattito sulla competitività: il 16 marzo scorso, come sapete, la Commissione ha adottato infatti la strategia per una competitività sostenibile.

Ci sono tanti punti interessanti, ma oggi mi premeva far riferimento al punto che ci interessa maggiormente, cioè il fatto che questi strumenti regolamentari che noi utilizziamo, quindi le valutazioni di impatto, le valutazioni *ex post* e anche le consultazioni, hanno un ruolo importante

^{*)} Versione riveduta dall'autrice della relazione tenuta nella seduta della Commissione assembleare Statuto e Regolamento del 23 marzo 2023

all'interno della strategia di competitività. Perché questo? Perché produrre normativa in questo momento è particolarmente difficile tenuto conto che stiamo attraversando una fase difficile dal punto di vista geopolitico, dal punto di vista della situazione economica e dal punto di vista anche delle tensioni che sono in atto e delle prospettive future.

Questo fa sì che nel predisporre la nostra legislazione dobbiamo essere particolarmente attenti a taluni elementi quali l'impatto della nostra legislazione sulla competitività delle industrie. Proprio per questo, la strategia per la competitività sostenibile fa riferimento specificamente all'uso di questi strumenti, cioè, in particolare, a quello che viene chiamato *competitiveness check*, quindi un controllo della competitività all'interno dello strumento legislativo. La stessa legge europea cioè deve considerare, valutare e fare una sintetica analisi di qual è il suo impatto dal punto di vista della competitività delle aziende, sotto diversi angoli: l'angolo dell'innovazione, l'angolo internazionale, le piccole e medie imprese e il discorso, poi, di come le imprese possono reagire, per esempio ai cambiamenti di prezzo, alle forniture e all'impatto nella loro catena di approvvigionamento.

Tenevo ad inserire questo discorso nel contesto della semplificazione, intesa quale semplificazione per la competitività. Quello che ci interessa, e su questo credo che siamo in completa sintonia, non è una semplificazione fine a se stessa, ma una semplificazione che sia la base per una migliore qualità legislativa, che risulterà, noi ce lo auguriamo tutti, in leggi che effettivamente rispondono di più alle sfide che si preparano dinanzi a noi.

Una parola ora sul programma *REFIT*. Questo è un programma che noi abbiamo da lunga data quindi, sicuramente, lo conoscete già e non mi dilungherò. Quello che mi interessa sottolineare è che questo è un programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della legislazione ed è in pratica una semplificazione continua, perché grazie a *REFIT* ogni volta che presentiamo una revisione di una legge dobbiamo prima procedere a una valutazione. E la valutazione, così come la revisione, deve avere un obiettivo di semplificazione.

C'è quindi un tentativo costante di limitare questi oneri aggiuntivi che di volta in volta ogni legislazione va ad aggiungere, magari in modo limitato, ma ripetuto nel tempo. Per noi è importante che nel momento in cui si guarda avanti - tutti siamo interessati a produrre nuova legislazione, è necessario - non ci dimentichiamo di quello che abbiamo già adottato, cioè la regolamentazione che è ancora esistente. Questo naturalmente senza compromettere gli obiettivi, perché una cosa è semplificare, una cosa è deregolamentare, e su questo siamo chiarissimi, il nostro programma riguarda proprio la semplificazione.

Primo punto: la semplificazione è realizzata seguendo la *Better Regulation*, quindi è basata sull'evidenza e su dati scientifici e non è una semplificazione arbitraria.

Secondo punto: il programma *REFIT* ha un obiettivo generale, quello di cui abbiamo parlato ora, ma ha anche specifici obiettivi: la riduzione di oneri non necessari, la semplificazione e la modernizzazione.

All'interno di questi obiettivi un grosso ruolo è giocato dai portatori di interesse, che comporta un richiamo continuo, nel nostro programma, al ruolo della piattaforma "*Have your say: Simplify!*", quindi al ruolo che chiunque può svolgere per contribuire. La piattaforma è lo strumento per indicarci quali sono le aree da semplificare e come semplificare nel miglior modo.

Naturalmente, questo lavoro non può essere fatto solo dalla Commissione europea ed è anche per questo che noi teniamo ad essere qui con voi oggi. È chiaro, infatti, che, quando si semplifica, la Commissione ha il potere propositivo, poi ci sono i co-legislatori che si occupano dell'adozione e poi queste normative sono adottate a livello nazionale, regionale e locale.

È ovvio che gli obiettivi di semplificazione devono seguire tutto il processo di applicazione di queste norme.

Noi riportiamo il nostro lavoro in un documento che si chiama *Annual Burden Survey*, l'indagine annuale sugli oneri. Il prossimo uscirà entro l'estate, ve lo invierò con molto piacere.

Se mi concedete alcuni minuti, vorrei anche sviluppare velocemente questa nuova e abbastanza conosciuta regola del “one in, one out”. Lo faccio perché questo è il primo anno di applicazione di questa regola, quindi, mi fa piacere spiegare in che cosa consiste. Molti la fraintendono, pensano che significhi una normativa adottata e una normativa ritirata; non è il caso, perché questa normativa riguarda unicamente i costi. Quindi, che cosa significa? Che tutti i costi devono essere il più possibile quantificati nelle nostre valutazioni d’impatto, ma i costi di investimento vengono compensati dai nostri programmi comunitari, mentre i costi amministrativi vengono rimossi nella stessa area. Se quindi noi introduciamo un miliardo di costi amministrativi l’anno, dobbiamo rimuovere almeno un miliardo di costi nella stessa area. È una sfida molto importante. Abbiamo infatti per questo attuato un progetto pilota che nel 2021 ci ha aiutato a specificare quali sono i contenuti di questa regola e come si deve applicare a livello comunitario.

C’è un grossissimo sforzo, da parte nostra, che credo stia portando a dei risultati pratici nell’applicazione, ma anche in termini di cambiamento culturale, perché la semplificazione significa anche che a tutti gli stadi della decisione politica si tengono in considerazione i costi e i benefici delle iniziative, facendo questa analisi in maniera piuttosto granulare e essendo anche chiaro che i costi, sì, sono necessari, ma possono essere minimizzati. Soprattutto, se vengono introdotti, si può anche cercare di rimuoverne altri che non sono più necessari, e questo in maniera dinamica, in modo tale da non creare quell’accumulo di costi di cui parlavo all’inizio.

Grazie.

Gli sviluppi della Conferenza sul futuro dell'Europa(*)

Roberto Castaldi

Direttore del Centro studi sull'Unione europea e di Euractiv

La ringrazio Presidente. Ringrazio la Commissione per l'invito a ragionare con voi degli sviluppi della Conferenza sul futuro dell'Europa.

Come sapete, la Conferenza ha visto la partecipazione delle Istituzioni europee, nazionali, regionali e locali, oltre che della società civile e dei cittadini, ed è stato il primo esperimento di democrazia partecipativa a livello europeo. Ha elaborato 49 proposte, suddivise in varie misure e azioni specifiche e che sono state principalmente il frutto delle proposte emerse da parte dei cittadini nella piattaforma digitale e soprattutto nei *panel* e nelle plenarie da parte dei cittadini sorteggiati in tutta Europa per ragionare sul futuro dell'Europa.

In sostanza, i cittadini nella *CoFE* hanno chiesto una maggiore unità europea e quindi il rafforzamento delle competenze, dei poteri, dei meccanismi decisionali e normativi dell'Unione Europea.

La maggior parte di queste proposte, di queste misure specifiche, sono realizzabili a Trattati costanti e la Commissione europea le ha inserite nel suo programma legislativo per questa legislatura europea. Ci sono però una serie di misure, quelle più importanti, che richiedono invece una riforma dei Trattati. Tutte quelle richieste, cioè, che riguardano un rafforzamento delle competenze dell'Unione, ad esempio, alla luce della pandemia in materia di salute, piuttosto che di energia, economia, fiscalità, politica estera, di sicurezza e difesa, migrazioni, educazione e sociale. Ci sono dunque tutta una serie di settori su cui i cittadini e la

*) Versione riveduta dall'autore della relazione tenuta nella seduta della Commissione assembleare Statuto e Regolamento del 13 aprile 2023

Conferenza hanno chiesto delle misure da parte dell'Unione Europea, che attualmente non sono realizzabili per una mancanza di competenza da parte dell'Unione Europea in queste materie, il che richiede evidentemente una riforma dei Trattati.

Lo stesso vale per le proposte relative agli assetti istituzionali e alla democrazia europea. In particolare, le due richieste principali riguardano il superamento della regola dell'unanimità per quelle materie in cui è ancora vigente. Come sapete, durante il percorso del processo di unificazione europea si è sempre più ristretto l'utilizzo della regola dell'unanimità e relativo diritto di veto nazionale, a favore del voto a maggioranza qualificata. L'unanimità però è ancora presente per tutti i settori più importanti: politica estera e di difesa, fiscalità, riforma dei Trattati e quindi anche su temi cruciali per la democrazia come il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, in quanto unica Istituzione eletta direttamente dai cittadini europei. Ciò in particolare rispetto ad una piena codecisione legislativa, anche in quelle materie dove attualmente non è presente, che sono le stesse materie su cui abbiamo l'unanimità. Così come rispetto al rafforzamento dei poteri del Parlamento in materia di bilancio, su cui decide rispetto alle spese dell'Unione, ma non decide rispetto alle entrate. Ciò è il contrario del principio del *"no taxation without representation"*. Nell'UE abbiamo i cittadini che ci chiedono *"no representation without taxation"* e cioè che il Parlamento abbia potere anche sulle entrate dell'Unione. Infatti, una delle richieste della Conferenza è stata proprio l'attribuzione dei poteri fiscali all'Unione Europea, cosa che è stata in parte fatta, ma in maniera *una tantum*, attraverso il *Next Generation EU*, con il debito pubblico europeo e la previsione di risorse proprie, che però devono ancora essere approvate.

Infine, la modifica dei nomi delle Istituzioni europee è un'altra delle richieste dei cittadini, perché è evidente che i Governi hanno scelto dei nomi per le Istituzioni europee per renderle incomprensibili ai cittadini: il governo dell'Unione si chiama Commissione, anche se deve avere la fiducia del Parlamento e i candidati alla Presidenza vengono proposti dai partiti europei alle elezioni europee; abbiamo un Consiglio euro-

peo e un Consiglio dell'Unione europea e ovviamente è molto difficile capire la differenza per i cittadini, e così via. C'è quindi una richiesta di semplificazione anche nei nomi in base alla quale il Parlamento sarebbe la Camera dei cittadini, il Consiglio dell'Unione diventerebbe il Senato degli Stati e la Commissione il governo dell'Unione.

Di fronte a queste richieste abbiamo avuto un'iniziativa molto importante del Parlamento europeo, nel senso che al termine della Conferenza, le Istituzioni si sono impegnate a dar seguito alle proposte dei cittadini. La Commissione si è impegnata per l'attività legislativa ordinaria. Il Parlamento europeo il 9 giugno 2022 ha approvato formalmente due proposte di emendamento ai Trattati, volti a superare l'unanimità, e ha chiesto pertanto la convocazione di una Convenzione per la riforma dei Trattati per realizzare anche le altre proposte alla Conferenza.

La Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, nel discorso sullo stato dell'Unione del 14 settembre 2022 ha appoggiato la richiesta del Parlamento europeo. Il problema è stata la risposta del Consiglio, cioè dei Governi nazionali. Il Consiglio dell'Unione, quindi in questo caso il Consiglio affari generali, avrebbe dovuto trasmettere la risoluzione con i due emendamenti del Parlamento al Consiglio europeo, il quale avrebbe dovuto decidere a maggioranza semplice sulla convocazione o meno di una Convenzione di riforma dei Trattati.

In realtà, il Consiglio non l'ha fatto; ha emesso invece una nota con cui invitava il Parlamento a predisporre tutti gli emendamenti necessari a dar seguito alle proposte della Conferenza e solo a quel punto il Consiglio avrebbe esaminato la questione. Da questo punto di vista, quindi, è chiaro che la leale collaborazione fra le tre Istituzioni è in parte venuta meno, nel senso che tutte e tre si erano impegnate a dar seguito ai lavori della Conferenza; una parte delle proposte richiede una riforma dei Trattati e la Convenzione sarebbe stata lo strumento previsto dall'articolo 48 TUE per darvi seguito.

In pratica, il Consiglio ha preferito ributtare la palla nel campo del Parlamento, sperando che il Parlamento non riesca a predisporre una

riforma organica, complessiva dei Trattati, che invece è ciò che il Parlamento sta cercando attualmente di fare. È in discussione alla Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo una risoluzione che prevede tutta una serie di emendamenti ai Trattati per realizzare tutte le proposte della Conferenza sul futuro dell'Europa.

La risposta del Consiglio ha provocato una reazione da parte dei cittadini, i cosiddetti ambasciatori, che avevano partecipato alla Conferenza, che hanno scritto una lettera aperta pubblicata su molti giornali europei, criticando il fatto che i Governi nazionali nel Consiglio abbiano scelto di ignorare le proposte che erano emerse dalla Conferenza.

Questo dibattito tra le Istituzioni sta avvenendo in un contesto in cui prima la pandemia e poi l'invasione russa dell'Ucraina hanno reso particolarmente evidenti i costi della "non Europa" sul piano della sanità, dell'energia, della politica estera e di difesa. Inutile dire che sulle migrazioni il problema dei costi della "non Europa" è ben visibile almeno dalla guerra civile siriana. Il Parlamento europeo ha appena prodotto uno studio molto dettagliato che mostra anche da un punto di vista dei costi finanziari per i cittadini, oltre che di mancate soluzioni e di costi veri e propri, il fatto di non avere una vera politica europea su questo piano.

È chiaro che noi stiamo assistendo a un aumento della spesa militare di tutti gli Stati membri; ricorderete che all'indomani dello scoppio dell'invasione russa dell'Ucraina, il 1° marzo, il Presidente Draghi in Parlamento pose la questione se fosse meglio fare tale aumento a livello nazionale o a livello europeo. È evidente che sarebbe meglio a livello europeo, perché i 27 Stati membri dell'Unione insieme hanno una spesa militare che è pari quasi al triplo di quella russa, senza avere alcuna capacità deterrente rispetto alla Russia. Insieme noi spendiamo infatti circa il 45 per cento della spesa degli Stati Uniti, ma abbiamo una capacità di circa il 10 per cento rispetto agli Stati Uniti. Perché? Perché abbiamo ventisette inutili difese nazionali, invece di avere una difesa europea.

Abbiamo una moltiplicazione di sistemi d'arma, con uno spreco di ri-

sorse clamoroso e questo è forse il più grande costo della “non Europa”. Al contempo, è evidente che non è possibile una difesa europea senza una politica estera europea al cui servizio mettere lo strumento militare e questo quindi implica un’unione politica.

Tutto il dibattito, oggi, sull’autonomia strategica - che coinvolge il settore politico, militare, economico e tecnologico - richiede, in ultima istanza, la trasformazione della Commissione europea in un vero governo federale. Oggi la Commissione già funziona come un Governo federale in materia di mercato unico, concorrenza, cioè in alcuni settori in cui abbiamo delle competenze esclusive o concorrenti da parte dell’Unione, ma non in quei settori in cui in questo momento siamo particolarmente esposti, come la politica estera di sicurezza e difesa, le migrazioni e l’energia.

Infatti, quando si parla di unione dell’energia, unione della difesa, cosa stiamo dicendo in questo grande dibattito? L’Unione dell’energia implica la creazione di una riserva strategica europea, il completamento delle reti transeuropee e l’acquisto in comune dell’energia dai Paesi terzi, per evitare di alzare i prezzi facendoci concorrenza tra di noi.

Abbiamo visto con l’invasione russa dell’Ucraina un susseguirsi di missioni da parte di tutti i Ministri degli esteri dei vari Paesi europei, che andavano negli stessi Stati che ci forniscono il gas a fare, tutti quanti, nuovi contratti, facendosi di fatto concorrenza gli uni con gli altri e aumentando il prezzo. Se noi avessimo avuto una rappresentanza unica dell’Unione Europea concordata a negoziare un acquisto unico da questi fornitori, come abbiamo fatto per i vaccini per esempio, avremmo avuto quantità maggiori, contratti più lunghi e prezzi più bassi. L’Unione Europea, infatti, nel suo insieme è il più grande importatore di energia del mondo. Questi Paesi possono esportare all’Italia o alla Grecia, all’Italia o alla Spagna, ma sempre all’Unione Europea devono esportare, perché i gasdotti arrivano da noi; quindi è chiaro che questo è uno di quei campi in cui l’Unione per l’energia avrebbe potuto fare una differenza enorme per i cittadini europei in questo periodo di crisi energetica.

L'unione politica implica il rafforzamento dei poteri di governo della Commissione e l'abolizione della regola dell'unanimità. È evidente che per poter decidere in maniera efficace non si può decidere all'unanimità ed essere vittima del veto di un solo Paese, spesso per ragioni magari legate ad altri *dossier* in altri campi su cui si vuole riuscire ad ottenere delle concessioni, sfruttando l'unanimità.

È evidente quindi che tutte queste richieste della Conferenza sono fondamentali se si vuole procedere da questo punto di vista.

Tutto ciò ci ricorda che la Conferenza sul futuro dell'Europa è un'occasione straordinaria per innescare un vero processo costituente, con una Convenzione per la riforma dei Trattati che è lo strumento anche qui più importante, perché vede la partecipazione delle Istituzioni europee, nazionali, regionali, locali e della società civile; quindi, è un processo partecipativo che può portare a una riforma organica dell'Unione.

Vi ringrazio dell'attenzione e dell'invito, ancora una volta.





LA SEDUTA DELL'AULA

APERTURA DEI LAVORI

Emma Petitti

Presidente Assemblea legislativa

Anche la Sessione europea 2023 si è svolta in un contesto socioeconomico complesso e incerto. Il tempo che stiamo vivendo viene abitualmente descritto con parole a cui non eravamo abituati: pandemia, resilienza, policrisi, permacrisi.

La parola, e il linguaggio in generale, è un elemento attraverso cui si rappresenta la realtà. È proprio la locuzione “permacrisi” è stata eletta nel 2022 parola dell’anno dal famoso dizionario Collins, in quanto riassume perfettamente lo stato di crisi e il periodo di estrema instabilità e incertezza che stiamo vivendo.

Instabilità e incertezza causate dalle continue emergenze che tutti ormai, purtroppo, conosciamo: dalla pandemia, alla crisi climatica, finanziaria e sociale, emergenze che, voglio ricordarlo ora, qui in quest’aula, luogo della rappresentanza democratica, sono state acuite da una guerra di aggressione perpetrata dalla Russia contro l’Ucraina, uno Stato sovrano, del quale sono state violate la sovranità, l’integrità territoriale e l’indipendenza politica.

In questo contesto internazionale, in cui le tensioni tra le grandi potenze stanno sfociando verso misure economiche protezionistiche, l’Unione europea sta reagendo mettendo in campo energie politiche ed economiche eccezionali per assurgere ad un ruolo di attore globale, dimostrando comunque di voler essere innanzitutto l’Unione della solidarietà sia nei confronti dei cittadini europei che dei cittadini ucraini, verso i quali gli Stati membri hanno attuato politiche di accoglienza, con una particolare attenzione all’integrazione dei minori.

Questi anni difficili hanno spinto l’Unione europea a modificare il proprio ruolo e le modalità di azione che, in totale rottura con quanto fatto in precedenti momenti di crisi, ha reagito con politiche improntate ad una maggiore cooperazione e solidarietà.

Un'Unione salda e unita, quindi, che non è solo il titolo del programma del lavoro del 2023 della Commissione europea, ma in modo plastico è la direzione, l'obiettivo a cui tende oggi l'Unione europea e con essa i ventisette Stati membri.

Unità e solidarietà sono i principi che permeano le Costituzioni dei singoli Stati europei e che, a livello europeo, sono stati consacrati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sottolineando il valore della dimensione sociale dell'Unione europea, che non è, quindi, solo sinonimo di integrazione economica.

Unità e solidarietà sono le nostre radici, ma sono anche l'orizzonte a cui tendere per trovare le risposte alle sfide del nostro tempo, che sono sempre più geograficamente trasversali e intersettoriali.

La transizione verde e digitale, un'Europa più democratica e socialmente più equa. Sono obiettivi che guardano lontano, che sottendono ad un'evoluzione del progetto europeo e per questo richiedono una maggiore responsabilità da parte di tutti gli attori e una maggiore coesione.

I cittadini stessi chiedono che l'Unione europea intervenga maggiormente in alcune politiche. Ne abbiamo avuto la prova attraverso la Conferenza sul futuro dell'Europa, il più grande esperimento di partecipazione collettiva che si è concluso il 9 maggio dell'anno scorso e che ha consentito alle cittadine e ai cittadini di fare proposte, la maggior parte delle quali realizzabili a trattati invariati.

Per questo, molte di queste proposte sono state accolte dalla Commissione europea nel programma di lavoro del 2023. Cito, una fra tutte, l'iniziativa relativa alla salute mentale.

È evidente quanto sia importante rilanciare il progetto di integrazione europea all'insegna di un'Europa più coesa e solidale.

A questo proposito, e mi avvio alla conclusione, il Parlamento europeo ha recentemente pubblicato uno studio che esamina i potenziali benefici che potrebbero essere conseguiti in cinquanta ambiti strategici, tenendo conto dello stato della legislazione dell'Unione europea e delle sue potenzialità che non sono ancora state sfruttate.

Lo studio rileva che se le politiche sostenute dal Parlamento europeo fossero adottate e poi pienamente attuate nell'arco di dieci anni, l'economia dell'Unione europea potrebbe registrare benefici pari ad almeno 2.800 miliardi di euro entro il 2032 e contribuire al conseguimento degli obiettivi nei settori dei diritti sociali, dei diritti fondamentali e dell'ambiente.

I vantaggi derivanti da un'ulteriore integrazione dell'Unione europea non sostituirebbero né comprometterebbero quelli derivanti dalle azioni intraprese a livello nazionale, regionale o locale, bensì li integrerebbero e li rafforzerebbero. E la nostra Regione - lo sappiamo - è pronta, come sempre, a fare la sua parte e a dare il proprio contributo, anche a livello nazionale, per sostenere le progettualità legate alle effettive esigenze dei territori.

SALUTI ISTITUZIONALI

Rachid Madrane(*)

Presidente della Conferenza delle Assemblee legislative regionali

Presidente, Consigliere e Consiglieri,
vi ringrazio vivamente per avermi invitato a partecipare alla Sessione europea 2023 dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna.

Purtroppo non posso unirmi a voi, e me ne dispiace, ma ci tenevo ad inviarvi questo video messaggio.

Il compito che affronta oggi la vostra Assemblea legislativa è tutt'altro che banale.

Ogni anno la Commissione europea fissa gli obiettivi per l'anno successivo pubblicando il suo programma di lavoro nel corso del mese di ottobre.

Dedicare del tempo a organizzare dei dibattiti assembleari approfonditi e di qualità su questo programma di lavoro, come avete fatto, è un'iniziativa molto utile e molto significativa per coinvolgere i consiglieri regionali sulle questioni europee.

L'Unione Europea può sembrare distante dai compiti e dalle preoccupazioni quotidiane alle quali i consiglieri regionali devono fare fronte e tuttavia sono rare oggi le politiche completamente indipendenti da ciò che viene deciso in seno alle Istituzioni europee.

Le politiche europee hanno delle conseguenze per tutti i territori dell'Unione e la Regione Emilia-Romagna non fa eccezione.

Perciò i rappresentanti politici regionali devono poter mettere l'accento sui bisogni del loro territorio, diffonderli e farsi sentire dalle istituzioni competenti. Questo evidentemente è fondamentale per garantire che le decisioni politiche prese dalle Istituzioni europee rispecchino anche le specificità localim ma, Consigliere e Consiglieri, la brutale in-

*) Testo del contributo video trasmesso nella seduta di Aula del 9 maggio 2023. Versione riveduta dall'autore, traduzione dal francese a cura di Elena Malossi.

vasione dell'Ucraina ha ricordato ai 27 Stati membri dell'Unione Europea che, nonostante le loro differenze, sono strettamente legati dal loro impegno in favore della pace, della democrazia, dei diritti umani e della solidarietà. Questo, del resto, è ciò che la CALRE, la Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee della quale fate parte, aveva tenuto a ricordare in una dichiarazione adottata fin dall'inizio del conflitto, a febbraio 2022.

L'Unione Europea gode però di una fiducia ancora troppo scarsa, anche se la situazione sta migliorando, da parte dell'opinione pubblica.

La risposta umanitaria alla guerra in Ucraina, per esempio, ha mostrato quanto l'Unione Europea sia dipendente dalle sue regioni, dalle sue città e dai suoi comuni durante i periodi di crisi.

Le amministrazioni locali e regionali di tutta l'Unione aiutano altresì milioni di rifugiati ucraini in molti modi, dando loro accesso al mercato del lavoro, ad una casa, all'istruzione e a vari tipi di servizi sociali.

L'Unione Europea è stata rapida a sostenere le amministrazioni, autorizzandole a impiegare i fondi non utilizzati per aiutarle ad affrontare questa nuova situazione di emergenza. E la Commissione europea ha mobilitato la politica di coesione dell'Unione per sostenere le regioni che accolgono i rifugiati.

La necessità della coesione non si è mai fatta sentire così tanto.

Il ruolo fondamentale delle amministrazioni locali e regionali appare ulteriormente chiaro quando si richiama un'altra sfida fondamentale, quella della lotta contro la crisi climatica.

Lo sappiamo bene, l'Unione Europea deve accelerare la sua transizione verso un'economia a zero emissioni di carbonio.

Le amministrazioni locali e regionali hanno un ruolo determinante per decentrare la produzione di energia elettrica, incentivare gli investimenti nelle energie rinnovabili e finanziare la ristrutturazione degli edifici.

Da oltre dieci anni i sondaggi mostrano che, fra tutti i livelli di governo, sono le amministrazioni locali e regionali a beneficiare della fiducia maggiore.

La ragione è semplice: le autorità locali fanno parte della vita quotidiana delle persone, danno loro ascolto e agiscono per rispondere al meglio ai loro bisogni e alle loro aspirazioni.

I rappresentanti eletti a livello locale e regionale inoltre attuano, nei nostri territori, il 70% della legislazione europea.

Tuttavia, Consigliere e Consiglieri, riconosciamolo: questo ruolo fondamentale non è considerato come dovrebbe nelle procedure che si applicano all'elaborazione della legislazione a livello europeo.

Eppure la Conferenza sul futuro dell'Europa ha dimostrato che i cittadini chiedono più trasparenza, più inclusione, più sostenibilità e più sicurezza.

Questo dibattito istituzionale si è tenuto a Bruxelles e a Strasburgo, ma nel corso del suo svolgimento ha fatto emergere con forza l'idea che i rappresentanti locali e regionali sono il tramite tra i cittadini e i governi nazionali e l'Europa.

È il momento, dunque, di parlare e di agire fuori "dai palazzi", se vogliamo rafforzare la democrazia europea.

L'Europa deve cambiare, mettendo le regioni e le città al centro delle sue preoccupazioni.

Il modo in cui l'Unione reagirà per proteggere i rifugiati, affrontare l'emergenza climatica e rilanciare l'economia influirà sulle opinioni dei cittadini da qui al 2024, quando si terranno le prossime elezioni europee.

Questa scadenza si avvicina e i prossimi dodici mesi saranno determinanti per rafforzare la convinzione dei cittadini che l'Unione Europea è veramente importante per loro, per le loro famiglie e per il loro futuro.

E ora che l'Unione Europea si avvicini ai suoi cittadini.

Tra i sei obiettivi prioritari messi in campo dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, vorrei richiamare la vostra attenzione su quello che, a mio avviso, ci riguarda maggiormente come rappresentanti politici delle assemblee legislative e cioè l'obiettivo n. 6 "Un nuovo slancio per la democrazia europea".

La democrazia europea non si fa solamente a Bruxelles, al Parlamento europeo, ma va declinata ogni giorno nelle politiche delle nostre regioni. Noi siamo i rappresentanti democraticamente eletti delle nostre regioni e abbiamo anche il compito di promuovere le politiche dell'Unione Europea.

Quando esaminiamo in maniera critica le sue politiche, non stiamo mettendo in discussione l'Unione Europea.

Al contrario a mio avviso stiamo dando prova di maturità democratica analogamente a quanto accade nei confronti dei nostri governi, nelle sedi nazionali e regionali deputate al dibattito politico.

Consigliere e Consiglieri, vi ringrazio per la vostra attenzione e vi auguro buon lavoro.

RELAZIONE

Lia Montalti

Consigliera relatrice di maggioranza

Grazie Presidente.

Care colleghe e cari colleghi, parto da un dovuto ringraziamento a tutti voi per il coinvolgimento e la partecipazione a questa Sessione europea 2023 svolta quest'anno in una veste nuova, più impegnativa, ma che mi auguro sia stata anche più utile e di interesse per il lavoro dell'Assemblea legislativa e della Regione, attuale e futuro.

Quest'anno, infatti, abbiamo scelto, anche anticipando la riforma della legge n. 16 del 2008, che sarà contenuta nel REFIT, di individuare un relatore di maggioranza e uno di minoranza, per garantire una maggiore dialettica politica.

Abbiamo inoltre cercato di tematizzare maggiormente gli approfondimenti in Commissione, svolgendo una serie di audizioni sul programma di lavoro della Commissione europea 2023, in modo da avere più elementi rispetto ai vari obiettivi strategici.

Il meccanismo della Sessione europea, attraverso l'esame del programma di lavoro annuale della Commissione europea, fornisce alle Regioni uno strumento di individuazione in via anticipata degli atti europei di interesse regionale e consente una maggiore tempestività nella formulazione di eventuali osservazioni su di essi, in modo da concorrere alla formazione della posizione italiana alla fase ascendente del diritto europeo.

Questo è il senso che sempre di più vogliamo dare alla Sessione europea dell'Emilia-Romagna: comprendere lo sviluppo delle politiche del quadro normativo europeo per anticipare le tendenze e le criticità e, ovviamente, anche le opportunità.

La Sessione europea è anche l'occasione per analizzare l'attività della Regione rispetto alla fase discendente delle politiche europee, al loro sviluppo e alla loro attuazione a livello locale e regionale.

Per poter approfondire i vari aspetti della Sessione di quest'anno abbiamo svolto ben 15 sedute di Commissione, comprendenti l'udienza conoscitiva, le sedute di approfondimento in Commissione, le sedute di approvazione dei pareri. A queste hanno partecipato 42 relatori tra stakeholder, rappresentanti politici, relatori interni alla Regione e relatori esterni. Tutto ciò è stato possibile grazie al supporto di un team tecnico di straordinaria competenza, che si è messo in gioco, cercando di costruire nuovi percorsi e anche nuove relazioni, utili certamente anche per gli sviluppi futuri che la nostra Regione vorrà attivare rispetto alle politiche europee.

Un sentito ringraziamento per l'organizzazione va, dunque, ad Elisabetta Lucertini e a tutto lo staff dello Europe Direct dell'Emilia-Romagna, al dottor Ricciardelli e al servizio legislativo di Giunta e alle strutture delle Commissioni. Come relatrice di maggioranza lasciatemi ringraziare anche il legislativo del Gruppo PD, Elena Bastianin e tutto lo staff. Dovuto è un ringraziamento a tutti i presidenti delle Commissioni, che hanno aderito in maniera attiva e partecipe alla proposta di un iter più approfondito per la Sessione europea di quest'anno, così come al presidente Pompignoli, che con la I Commissione ha agevolato tutte le fasi della sessione, e al relatore di minoranza, consigliere Bargi. Infine, un ringraziamento all'assessore Calvano e al suo staff, che con grande attenzione ha seguito e accompagnato questa nuova Sessione europea.

Forse è inusuale utilizzare così tanto tempo per i ringraziamenti, ma in questa Sessione europea 2023 ho sentito in maniera profonda il coinvolgimento di tante e di tanti, con una collaborazione davvero costruttiva e positiva tra apparato tecnico e dimensione politica.

La risoluzione che discutiamo oggi in aula è il frutto di questo percorso e ci posiziona in maniera chiara rispetto al quadro di politiche e di norme europee in evoluzione.

Ma entriamo finalmente nel merito di quanto abbiamo approfondito e discusso insieme.

Il programma di lavoro annuale della Commissione europea 2023 contiene 43 nuove iniziative strategiche, che coprono i sei obiettivi definiti negli orientamenti politici della presidente von der Leyen. Il programma di lavoro della Commissione è molto vasto e cerca di affrontare sia i problemi più urgenti dell'Unione europea, come la crisi energetica, sia gli ambiti di sviluppo strategico, per esempio, l'autonomia dell'Europa per quanto riguarda le materie prime critiche, senza le quali la trasformazione verde digitale difficilmente è possibile.

Il primo macroobiettivo della Commissione è il Green Deal europeo, con un'attenzione alle future politiche energetiche. È prevista infatti una riforma generale del mercato dell'energia elettrica, e si istituirà una banca europea dell'idrogeno che investirà 3 miliardi di euro per rilanciare il mercato dell'idrogeno in Europa.

Risulta dunque particolarmente importante l'attività di analisi e approfondimento della legislazione in evoluzione, perché questo ci può permettere di anticipare e di inserire le tendenze europee nelle nostre politiche.

La legge sulle Comunità energetiche ha dato il via in ogni territorio a numerose progettualità, coinvolgendo cittadini, imprese, enti locali e Terzo settore in progetti comunitari di produzione e consumo di energia rinnovabile. Seguendo uno dei principi ispirativi delle CER, l'Emilia-Romagna, con la sua vocazione solidale e sociale, deve farsi promotrice a livello europeo di una maggiore attenzione alla povertà energetica, che rischia di travolgere e marginalizzare sempre più cittadini e famiglie.

Ad oggi esiste un programma dedicato alla transizione giusta, ma tale misura non è sufficiente. Se vogliamo che il Green Deal abbia successo, e ne abbiamo un disperato bisogno, è fondamentale che la transizione oltre che sostenibile sia giusta.

La transizione giusta è anche uno degli aspetti che riguarda l'obiettivo correlato alla riduzione del rifiuto alimentare e all'introduzione del

regime di responsabilità estesa del produttore nel settore tessile, che punta a preparare la filiera della moda per la raccolta differenziata, il riuso e il riciclo, dando così attuazione alla strategia per prodotti tessili sostenibili e circolari.

Per l'Emilia-Romagna questa prospettiva può risultare particolarmente interessante perché la Fashion Valley regionale è fatta di aziende che puntano su qualità, rispetto dei diritti e sostenibilità. Queste aziende sono costrette a competere con la cosiddetta "fast fashion", che punta su prezzi bassi, materiali di scarsa qualità, spesso prodotti in Paesi dove non c'è alcun rispetto dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori, tantomeno il rispetto delle regole dal punto di vista della sostenibilità ambientale.

Le nuove politiche europee potrebbero dunque aiutare le imprese del comparto moda emiliano-romagnole, quindi dobbiamo presidiare come Regione in maniera puntuale lo sviluppo di tale iniziativa europea, perché si può tradurre in un'opportunità per la crescita del settore moda regionale.

Per quello che riguarda l'obiettivo relativo ad una economia al servizio delle persone, il pacchetto europeo sull'economia sociale ci sfida, come Regione Emilia-Romagna, a dare un nuovo impulso alle nostre politiche regionali sul fronte dell'economia sociale.

Grazie alle audizioni svolte in II Commissione con la presentazione del Piano della Città metropolitana di Bologna, abbiamo avuto modo di approfondire alcuni degli aspetti centrali dell'economia sociale, a partire dallo stretto legame con la comunità, che determina una maggiore resilienza e capacità di adattarsi e reagire ai cambiamenti.

L'economia sociale, dunque, è una grande opportunità per il sistema regionale e per quello nazionale, ed è fondamentale che il Governo attivi gli strumenti derivanti dal Piano d'azione per l'economia sociale italiano, coinvolgendo le Regioni nella programmazione.

Per quel che concerne il macro obiettivo relativo alla promozione del-

Lo stile di vita europeo, abbiamo attentamente analizzato l'iniziativa dedicata alla salute mentale. È un tema non nuovo all'Assemblea legislativa. Abbiamo avuto modo di discuterne diverse volte, anche mettendo in campo sollecitazioni e proposte.

Spesso ci siamo scontrati con il problema delle risorse. Quando, come Regioni, chiediamo al Governo di ascoltarci per garantire adeguate risorse alla sanità pubblica, lo facciamo anche pensando alle risorse che ci mancano per poter garantire l'accesso ai servizi psicologici pubblici per tutti coloro che ne hanno bisogno.

Sui bambini e sui ragazzi la prevenzione e un intervento tempestivo è fondamentale. Per garantirla servono servizi di prossimità, più professionisti nel comparto della sanità pubblica e quindi adeguate risorse.

L'approccio globale alla salute mentale della Commissione europea ci convince, ma auspichiamo che si traduca anche in misure di sostegno ai servizi e alle politiche sanitarie. È evidente, serve un cambio di passo anche a livello di governance europea. La recente istituzione di una Commissione del Parlamento europeo dedicata alla salute fa ben sperare. In questa fase di discussione del nuovo Patto di stabilità europeo, auspichiamo una seria riflessione con una valutazione del valore degli investimenti che un Paese fa in prevenzione e in salute. Troppo spesso l'Unione europea ha considerato investimenti produttivi solo quelli che hanno un diretto impatto economico, mentre è evidente che un investimento in prevenzione e in sanità genera benessere per tutta la collettività, anche in senso economico.

Alla luce del confronto svolto in Commissione Sanità, ho presentato un emendamento alla risoluzione per chiedere alla Giunta di valutare la messa a disposizione del Fondo per la non autosufficienza anche per le persone con disturbi mentali che non hanno la possibilità di vivere in autonomia, attivandosi anche presso il Governo, affinché siano a tal fine garantite maggiori risorse da destinarsi al fondo.

Sul fronte dei minori abbiamo poi approfondito, correlato all'Obiettivo 37 "Lotta contro gli abusi sessuali sui minori", lo stato dell'arte di ga-

ranzia per l'infanzia, il programma europeo che si concentra sui minori più vulnerabili, con l'obiettivo di prevenire e combattere l'esclusione sociale, garantendo l'accesso ad una serie di servizi fondamentali.

L'Italia è stata tra i primi Paesi ad aver presentato il Piano nazionale di attuazione alla garanzia infanzia, individuando misure e risorse e prevedendo anche un ruolo per le Regioni e gli Enti locali, che sono invitati ad integrare le risorse previste a livello nazionale e a coordinare la propria programmazione con quella nazionale ed europea. Ora, però, è fondamentale che il Governo Meloni dia continuità alle azioni già previste e finanziate, dimostrando con i fatti ciò che a parole dice, perché è con questi atti che si sostengono davvero le famiglie italiane, a partire da quelle più fragili, non con fantomatiche lotte alla sostituzione etnica.

Parlando di infanzia vulnerabile, vorrei cogliere l'occasione per porre l'attenzione dell'aula sulla condizione dei minori che vivono nelle carceri insieme alle madri. Uno degli esponenti della maggioranza nazionale al Governo ha recentemente avanzato l'idea di togliere la patria potestà alle donne condannate e detenute, parole di una violenza inaudita, che non possono in alcun modo lasciarci indifferenti. La soluzione non è certo quella di strappare i figli alle proprie madri, ma dobbiamo sempre di più operare affinché vengano create case famiglia protette destinate alle madri che devono espiare le proprie misure cautelari o misure alternative alla detenzione, luoghi in cui possono essere garantite alle bambine e ai bambini migliori tutele e migliori condizioni di vita.

Anche il tema dei talenti e delle opportunità che si possono offrire ai giovani europei è affrontato più volte nel Programma 2023 della Commissione, questo attraverso l'obiettivo di rendere più accessibile a tutti i giovani programmi di mobilità per l'apprendimento. Ad oggi solo il 15 per cento degli europei ha potuto parteciparvi. Così come vi è una grande riflessione su come formare, trattenere e attrarre persone, capacità e competenze, che sono necessarie per contrastare il calo demografico e sostenere la doppia transizione verde-digitale.

In questo senso la nostra legge regionale dedicata all'attrazione, permanenza e valorizzazione dei talenti ha anticipato le politiche europee e ci permetterà l'accesso alle opportunità che l'Europa metterà in campo, in linea con l'Anno europeo delle competenze 2023. Sempre di più, infatti, l'Unione europea è consapevole della necessità di avere lavoratrici e lavoratori con competenze adeguate, che sono un fattore cruciale alla base della competitività attuale e futura.

I dati ci dicono che la sola forza di lavoro interna dell'UE non è e non sarà sufficiente a soddisfare le esigenze attuali e future e che nell'ultimo decennio le lavoratrici e i lavoratori migranti hanno contribuito a soddisfare le esigenze del mercato del lavoro europeo.

Il tema è caldo, certo. Lega e Fratelli d'Italia ci raccontano di un Paese dove dovrebbero nascere più italici bambini, e tra l'altro, questo Governo, così affezionato alla natalità, non sta mettendo in campo nessuna politica degna di nota sul tema.

Un Paese dove la maggioranza di Governo sta decidendo di far morire pezzi interi di economia perché non vuole affrontare in maniera razionale e non ideologica il tema dell'immigrazione, della necessità che abbiamo di attrarre forza lavoro, competenze e talenti. A fronte di una manifesta incapacità di gestire il fenomeno migratorio, non possiamo dimenticare che l'unica azione degna di memoria di questo Governo è stata la messa in scena di una conferenza stampa dopo la tragedia di Cutro.

L'Europa che si delinea dal percorso che abbiamo affrontato in questi due mesi è uno spazio democratico in evoluzione. Questa Europa delle grandi fragilità, come la nostra non autosufficienza dal punto di vista energetico, o la non autosufficienza per quello che riguarda le materie prime, funzionali alla nuova industria tecnologica e digitale, la mancanza di un sistema di difesa comune, la lentezza nel riuscire a fare delle scelte comuni in tempi rapidi, la demografia piatta.

Ma questa Europa ha anche delle risorse immense, non solo economiche, ma soprattutto date da quella capacità di cooperare, di integrarci

democraticamente, trovando insieme soluzioni ai problemi complessi della contemporaneità. Lo abbiamo visto con la reazione alla pandemia, nel grande sforzo collettivo che ha generato NextGenerationEU e che non possiamo disperdere per l'incapacità di questo Governo a gestire il PNRR in maniera efficace ed efficiente, coinvolgendo territori e Regioni.

Lo vediamo nell'impegno sul fronte della lotta al cambiamento climatico, che vede l'Europa capofila a livello mondiale, nella vera grande battaglia che le nostre generazioni devono affrontare con ancor più coraggio e vigore, e vincere. Lo abbiamo visto nella Conferenza sul futuro dell'Europa, le cui proposte, frutto del confronto tra le cittadine e i cittadini e le istituzioni europee devono essere assunte come piano per la riforma necessaria della democrazia europea.

Lo vediamo nel percorso, a volte faticoso, a volte più rapido della crescita di un sistema di diritti sociali e civili sempre più diffuso, che ha permesso negli anni di estendere garanzie e tutele a tutte le cittadine e a tutti i cittadini europei, provando ad offrirgli maggiori opportunità, anche laddove i Governi nazionali tirano il freno, come in Italia, sul salario minimo o sul lavoro povero.

La storia europea ci insegna che questo percorso che ci tiene insieme risponde, in fondo, ad un grande bisogno, quello di proteggerci da un mondo sempre più complicato, disarticolato, liquido e distante.

Come ha detto David Sassoli, l'Europa è la nostra casa comune, e la nostra casa comune è quella che ci protegge. L'Unione europea è molto più di un semplice accordo tra Stati. È una comunità di valori e di interessi comuni che, in maniera imperfetta, forse ci protegge e ci unisce.

Questa Europa rappresenta la nostra migliore opportunità per affrontare le sfide complesse, attuali e future. L'Emilia-Romagna, che è profondamente Regione d'Europa, e in questi mesi di lavoro sulla Sessione europea, ancora una volta lo ha e l'abbiamo dimostrato, ha compreso bene come sia fondamentale lavorare insieme, come una comunità, per costruire un'Europa più forte e più unita, che possa continuare a proteggere e a dare opportunità a tutte le sue cittadine e ai suoi cittadini.

Qui, per concludere, rubo ancora le parole di Sassoli, che disse: “L’Europa è una comunità di destino e il nostro destino comune richiede solidarietà, cooperazione e impegno per un futuro migliore”. Buon 9 maggio e buona festa dell’Europa.

RELAZIONE

Stefano Bargi

Consigliere relatore di minoranza

Grazie Presidente.

Per iniziare il mio intervento, spenderei anch'io qualche parola riguardo alla nuova metodologia che ci siamo dati per affrontare la Sessione europea, che vede un ruolo più importante della componente politica così da poter dare un contributo maggiore da parte dell'Assemblea in quello che poi, alla fine, è un documento di indirizzo politico. In passato, con le procedure che adottavamo, che vedevano, tra l'altro, il presidente della Prima Commissione doversi fare un po' carico di portare un documento univoco all'Assemblea, c'era un po' questa tendenza di fare un esercizio di stile. C'era un documento, di fatto, confezionato sul quale, bene o male, i consiglieri andavano ad agire tramite emendamenti.

A questo giro, e ringrazio anch'io, e non sono solito farlo, anche perché quando facevo il dipendente il mio titolare non mi ha mai ringraziato quando lavoravo, ma in questo caso, visto che c'è stata la capacità di accogliere una modifica in maniera così importante, ci tengo a ringraziare in particolare la dottoressa Lucertini, perché ha colto il significato di questa variazione, sapendo inserire già all'interno dei pareri discussi nelle Commissioni, ma anche nella bozza finale di risoluzione, le osservazioni e le criticità sollevate dai consiglieri già nel loro dibattito. Questo era un qualcosa che, quando affrontavamo la Sessione europea in passato, andava un po' persa, il documento finale risultava più spurio. Invece, questa volta devo dire che... E questa volta, invece, ringrazio, perché nel ruolo di colleganza ci sta di più, la collega relatrice di maggioranza, Lia Montalti, anche nel lavoro che si è fatto, pur con tutti gli impegni che ovviamente noi abbiamo cercando di incastrare i passaggi nelle varie Commissioni e anche a margine delle stesse per poter imbastire un documento che potesse avere, comunque, a prescindere da

quelle che magari sono le diverse posizioni politiche, un contenuto che sapesse, nel programma di lavoro della Commissione europea, tradurre quelle che sono state le osservazioni dei consiglieri, ma anche degli ospiti che ci hanno raggiunto in queste settimane portandoci il loro contributo.

Vengo ora alla parte, invece, più dolente e più politica del mio intervento. Devo dire che, sentendo parlare adesso la collega di maggioranza, per un attimo ho pensato che stessimo affrontando la Sessione governativa e non la Sessione europea, perché le picconate verso il Governo, piuttosto che in relazione al ruolo della Giunta e dell'Assemblea nei confronti dell'Unione europea, l'hanno un po' deviata da quello che doveva essere, credo, il percorso principale di questo documento.

Io parto da una considerazione generale. C'è un obiettivo fra il politico da parte della presidente della Commissione Ursula von der Leyen quando si è insediata che ritorna nel suo programma di lavoro, ovvero un'Europa più forte nel mondo. È un obiettivo che tende a lasciarmi perplesso da quando l'ho letto la prima volta, ma credo che mai come oggi l'Unione europea si dimostri una realtà politica di difficile definizione, tra l'altro, fragile, debole e incapace di difendersi dai fattori esterni, perché prima ha detto "è la casa che ci protegge", in realtà una cosa doveva fare l'euro, e cioè impedire il ritorno, perché poi quando si parla di Unione europea fondamentalmente di finanza si parla, fino ad oggi, perché di linee politiche condivise, a parte qualche obiettivo su cui effettivamente ci piace imbastire tante discussioni, in realtà non li vediamo. L'euro una cosa doveva fare: impedire il ritorno dell'inflazione. Eppure, proprio quello non è stato possibile. Questo grande scudo della moneta unica non ha funzionato. Quindi, la debolezza e la fragilità di fronte agli shock esterni, che magari qualcuno additava alle politiche espansive keynesiane e post keynesiane, fino agli anni Settanta con la crisi petrolifera, che invece questa ondata di neoliberalismo di cui è infarcita l'Unione europea avrebbe dovuto tutelarci, evidentemente qualcosa non è riuscito a fare, perché di fronte agli shock esterni di offerta di fatto siamo tornati punto e accapo, come negli

anni Settanta, non foss'altro che questo *shock* ce lo siamo anche un po' tirati addosso. Laddove infatti sappiamo benissimo che non abbiamo, veniva detto anche prima, la possibilità di attingere a risorse e materie prime, come altre parti del globo, pur avendo rapporti duraturi, stabili, fortificati negli anni con una realtà vicino a noi, che tra l'altro, a dir la verità, sarebbe anche Europa, se vogliamo prendere l'accezione geografica per cui l'Europa finisce agli urali (che è la Russia), non siamo stati in grado, come Unione europea, di impedire che scoppiasse una guerra sul nostro territorio.

L'Unione europea quindi non ha avuto la forza, dopo otto anni di guerra civile combattuta in quei territori, di porsi come mediatore e di impedire che scoppiasse una guerra che il danno lo porta soprattutto ai cittadini europei, in particolar modo, ovviamente, a coloro che sono sui campi a combatterla, ma nondimeno anche a chi oggi si trova a pagarne i costi.

Di fronte a questa incapacità in cui, tra l'altro, l'Unione si dimostra incapace di avere una linea politica propria, se non di subire quella che viene da oltreoceano, tale è il mantra che oggi si cerca di perseguire all'interno dell'Unione, con questa politica dell'essere più realisti del re: nessuno ti chiede di prendere determinate posizioni così nette, eppure l'Europa lo fa ciecamente. Addirittura, di fronte a un sabotaggio come quello del Nord Stream, vediamo i Paesi europei disinteressati ad approfondire qualcosa che di fatto è un attacco a una delle infrastrutture più importanti per la fornitura fondamentale di materia prima, che è il gas naturale, soprattutto per la Germania, ma anche per l'Italia, come quella, non c'è la volontà di andare ad approfondire, non è un tema interessante.

Di fronte alla pandemia abbiamo visto i Paesi europei agire di fatto in maniera scomposta, qua si dice unitaria. In realtà, ognuno ha fatto un po' a modo suo nell'approccio ai vaccini, come nell'introduzione o meno di costrizioni simili al Green Pass. Ognuno ha agito con flessibilità diverse rispetto alla propria cittadinanza.

Così come del resto vediamo che lo strumento utilizzato per rispon-

dere a queste crisi, ovvero il PNRR. Prima veniva detto: “qualcuno discute”, “mah, non lo sa usare”, “mah, è bravo, buono, cattivo”... Non lo so. Io guardo il mio territorio, dove l'unico Comune del Distretto ceramico a guida leghista è quello che se non altro i soldi del PNRR li mette a terra. Quelli intorno fanno fatica, ma io non ne faccio una colpa, perché nel 2020 già dicevo che lo strumento è tarato male. È uno strumento che tra l'altro oggi manca totalmente di trasparenza: di fronte all'aumento dei tassi d'interesse della BCE, noi non sappiamo quanto ci costa oggi utilizzare il denaro del PNRR. Nessuno riesce a fornire con certezza questo dato.

Vediamo che l'Europa, bene o male, si finanzia al 3,5. L'ultimo stock di titoli di Stato italiano, cinquantennali, era al 4,2. Io non so se poi è in mezzo qualche commissione per trasferirci quel denaro, bene o male, anche l'unico vero vantaggio che poteva avere il PNRR, ovvero interessi più bassi per far debito, tende a sfumare.

D'altronde, su questo tema, l'altro giorno c'è stata in Europa, proprio in Parlamento europeo, una mozione di un parlamentare, se non sba-glio, belga, olandese, non ricordo l'esatta provenienza, ma sicuramente dell'area nord europea, che metteva in allarme i propri colleghi proprio sui costi del PNRR, a dimostrazione del fatto che evidentemente la preoccupazione qualcuno ce l'ha, però a noi non sono resi noti.

Nonostante questa situazione di grave difficoltà, fragilità e scompo- stezza di quella che doveva, nell'ottica di qualcuno, diventare una su- perpotenza, ma di fatto continua a essere una realtà dove gli interessi nazionali, principalmente di Francia e Germania, prevalgono rispetto al resto dei Paesi della periferia, la Commissione europea vuole tirare dritto sul tema della transizione verde.

È un tema che più di una volta abbiamo sollecitato in quest'aula, in varie risoluzioni, in vari atti che abbiamo affrontato nel tempo. Avrà delle ricadute pesantissime, le ha già oggi su famiglie e imprese. In un contesto in cui dimostri la tua incapacità di fornirti di materie prime necessarie per sostenere una transizione di questo tipo, è evidente

che tu devi rivedere il piano, non devi dire: “vado avanti ancora di più”, perché questa diventa una sorta di, posso dire, ideologia esasperata, che rischia di avere un effetto estremamente negativo sull’economia, in particolare del nostro Paese, che si presenta più fragile di altri a questa sfida, senza peraltro portare il risultato tanto sperato. Anche perché alcuni dati erano stati forniti riguardo al settore residenziale, tra l’altro da Nomisma, quindi non un centro ricerche che usiamo spesso noi della Lega, che ci diceva come se tutto il settore residenziale europeo con una bacchetta magica venisse aggiornato dalla sera alla mattina inciderebbe a livello di emissioni di CO2 globali meno dell’1 per cento delle emissioni del pianeta. Quindi, si sta facendo uno sforzo immane, che ricade – se fossero i Governi a sostenerlo sarebbe diverso – di fatto su imprese e famiglie, senza neanche ragionare sulla possibilità di raggiungere veramente dei cambiamenti importanti.

Altro tema che viene sollevato più volte, è stato ricordato in questa Sessione, è stato ricordato poco tempo fa anche in un altro passaggio, sempre in Commissione, è il rafforzamento della democrazia in Europa. Al di là che un po’ è un qualcosa che mi spaventa, perché quando leggo queste cose mi spavento molto. D’altronde, già circa dieci anni fa – cito anch’io qualcuno – l’economista Dani Rodrik nel suo famigerato trilemma diceva che era impossibile far coesistere globalizzazione, democrazia e sovranità. In effetti sono tre contesti che facciamo fatica a pensare di vedere. L’Europa nella sua oggi indefinita forma, tant’è che nella stessa risoluzione, da un lato, si parla di un’Europa più forte nel mondo, ma c’è anche un passaggio dove diciamo i costi della non Europa, quindi delle due l’una, o abbiamo una realtà che è compatta e granitica ed è in grado di rispondere alle crisi, cosa che dicevamo prima ci sembra proprio di non vedere, dall’altro lato siamo di fronte a qualcosa che è una via di mezzo tra una realtà politica univoca e un insieme e un coacervo di interessi nazionali che, di conseguenza, fanno valere la regola del più forte, per cui chi rimane sotto rimane sotto. Di conseguenza, di fronte a questo anche la Conferenza sul futuro dell’Europa, da molti decantata come un

grande esercizio di democrazia, da noi è stata più volte etichettata come di fatto un sondaggio teleguidato. Tant'è che quando uno esulta dicendo che le proposte che arrivano dalla Conferenza vanno nella direzione di fare modifiche normative europee che non toccano i trattati, già ti fa capire fin dove poteva spingersi la Conferenza sul futuro dell'Europa. D'altronde, in quello stesso contesto risiedono le nuove regole di *governance* europee. Era un'occasione – qualcuno ci poteva quasi sperare – di rivedere quelle che sono le regole che dal Trattato di Maastricht in poi condizionano di fatto le politiche degli Stati membri dell'Unione europea, perché se ti toccano e ti mettono le mani sul bilancio ti toccano tutta la tua capacità di fare politica, anche superando quei parametri che non hanno riscontro scientifico del 3 per cento del rapporto debito/PIL e del 60 per cento, quello forse sembra quasi davvero sparato a caso, e non c'è economista, credo, che possa dissentire da questa mia affermazione, a partire anche da Cottarelli, che il 60 per cento del rapporto debito/PIL è un valore che non dice nulla. Eppure, già nelle nuove regole di *governance* europee, oltre a rimanere di fatto questi parametri, perché se non tocchiamo i trattati rimangono lì, ma d'altronde dobbiamo sempre fare presto, l'egida del fare presto è quella che da noi ha portato Monti, l'austerità, i tagli alla spesa pubblica e – indovinate un po'? – anche i tagli alla sanità che oggi voi additate al Governo. Sotto questa egida non tocchiamo i trattati, ci vuole troppo, cambiamo un po' le regole, tra l'altro in senso anche peggiorativo. Rimane infatti questa stranezza tutta europea di regole rigide con applicazione flessibile: cioè, quando sgarra la Germania può, quando sgarra l'Italia, male. E questo è un tipo di applicazione che da sempre criticiamo e che tende a generare, o meglio, contribuisce a incrementare quelle famigerate asimmetrie che ci sono a livello economico tra gli Stati europei.

Inoltre, se si vuole introdurre una sorta di graduatoria degli Stati più brutti e più belli in base al rapporto debito/PIL, voi capite che se queste nuove regole passano così, l'Italia sarà lo Stato brutto, perché ha un rapporto superiore al cento, di conseguenza, il potere negoziale del nostro Paese potrà subire delle conseguenze.

Inoltre, si parla di piani di quattro anni, seguendo, tra virgolette, il modello PNRR, anche se in realtà ti dicono: sì, voi venite con il vostro Piano, noi ve lo valutiamo, se ci piace, siete bravi e avete fatto il compito, andate a casa; se non ci piace, il Consiglio ve lo può tranquillamente modificare, vi rimanda a casa con il compito da eseguire” e fin della fiera. Al Governo viene chiesto di allungarlo, può avere la possibilità di allungarlo a sette anni, cosa che un Paese come il nostro, con un forte debito pubblico, sarà costretto a fare. È evidente che se un governatore, un governante prova a fare un piano economico a sette anni, quel governante sarà chiamato a modificarlo, perché è impossibile, a meno che uno non abbia poteri sovranaturali, fare previsioni, come del resto gli ultimi anni ci confermano, di così lungo respiro sui temi economici. Inoltre, le regole di *governance* tenderanno anche a diventare ancora più stringenti per il nostro Paese, anche perché non tengono in considerazione quel fattore che più volte abbiamo chiesto di considerare se si vuole fare un’analisi delle situazioni economiche, dei disallineamenti, delle asimmetrie all’interno dei Paesi europei, che è già citato e viene ricitato in questa bozza di nuove regole, ma di fatto sembra sempre lasciato un po’ nell’angolino: parlo delle Macroeconomic Imbalance Procedure, ovvero quella procedura che tiene conto non solo del rapporto debito/PIL, ma di ben quattordici indicatori che vanno a stabilire quelle che sono le criticità di un Paese europeo. Ne cito altri due fondamentali: il rapporto debito privato/PIL e debito estero/PIL, la posizione netta dei Paesi sull’estero che, finalmente un po’ tutti lo stanno riconoscendo, è la vera causa delle crisi economiche, non tanto il debito pubblico, che qualcuno ormai comincia a capire – ci è voluto un bel po’ – che non è la causa, ma la conseguenza delle crisi economiche, quando gli Stati sono chiamati a salvare il salvabile, ma il debito privato, il debito estero, giocano un ruolo fondamentale. Ci si accorgerà, se si guarda questi dati, che l’Italia in realtà non è un Paese così squilibrato, come invece oggi, ad esempio, è la Francia, che infatti è chiamata a provare introdurre un po’ di austerità, ma i francesi hanno chiaramente fatto capire che l’austerità gli piace poco.

Un altro tema sul quale c'è una forte discrepanza rispetto a queste politiche è quello della migrazione come sostituzione della manodopera. Noi siamo un Paese che presenta oggi l'8 per cento di tasso di disoccupazione, quella giovanile raggiunge il 22,4 nel primo trimestre del 2023.

Siamo il primo Paese europeo ormai da diversi anni o ce lo contendiamo con la Grecia per *part time* involontario, cioè per persone che devono fare *part time* perché il resto non si trova, eppure abbiamo carenza di manodopera.

Quando mi si dice che il Governo fa fallire i settori perché non gli porta la manodopera migrante, sì, c'è la raccolta di pomodori, ma ci sono anche altri settori economici nel nostro Paese, e non vorrei che ci fossilizzassimo lì, che tra l'altro viene fatta, come spesso ci fate notare, sicuramente non in condizioni eccezionali per chi arriva, quindi migrazione sì, ma non è che dobbiamo importare manodopera a basso costo da sfruttare.

Con la situazione che abbiamo all'interno del nostro Paese, io credo che ci sia un disallineamento, e del resto l'altro giorno c'erano due pagine anche nei giornali locali modenesi in cui si diceva che mancano persone formate e competenti, in possesso di determinate competenze, che non può essere il migrante dal Paese povero che arriva perché, se devo prenderlo, insegnargli la lingua, insegnargli le competenze e metterlo a lavorare, credo che forse bisogna prima fare un lavoro al nostro interno.

Primo, una cultura del lavoro. Abbiamo passato anni a dire che bisognava laurearsi per forza, perché altrimenti non trovi lavoro, poi ti laurei e vai a fare un lavoro probabilmente peggiore di quello che avresti fatto se, finite le superiori, fossi andato a lavorare, con condizioni più difficili, anche perché nel tempo, tra l'altro, le condizioni del lavoro (i salari in Italia sono crollati negli ultimi trent'anni) sono peggiorate, quindi in realtà ti sei complicato la vita.

Quindi prima una cultura del lavoro che non vede il lavoro come un'attività disonorevole, ma come il motore che ti permette anche di vivere la tua vita, renderti autonomo, metter su famiglia.

Nel lungo periodo servono politiche per la natalità. Adesso avete due progetti di legge depositati, uno a firma mia, uno del collega Montevicchi, calendarizzate nei lavori di Commissione, vedremo se c'è la volontà non di puntare il dito al Governo, ma di attivarsi come Regione su questo fronte, perché questa è una crisi che stiamo vivendo e alla quale dobbiamo comunque dare risposta, e ci permetterà anche in futuro, nel lungo periodo, di avere la forza lavoro, che comunque oggi c'è, ma cultura del lavoro e formazione sono necessari per fare incontrare domanda e offerta con quello che già abbiamo sul nostro territorio.

Chiudo con un altro tema: le sanzioni economiche alla Siria. Dopo ormai quasi una ventina d'anni che sono attive, credo che il risultato politico di questo strumento, che noi biasimiamo sempre, lo biasimammo anche nel 2014 verso la Russia, non si sia raggiunto, perché il Governo della famiglia al-Assad è ancora lì. Di fronte al terremoto che ha colpito Turchia e Siria c'è stato un attimo in cui qui in Italia è stato fatto passare come se il terremoto fosse solo in Turchia. Ecco, io non vorrei che passasse questo messaggio, e cioè che noi consideriamo, più che in Italia, in Europa complessivamente, anche di fronte a certe sciagure chi è amico e chi è nemico, perché altrimenti c'è qualcosa che evidentemente non va nella nostra linea di conduzione. Ripeto, giochiamo a fare il suddito più bravo del padrone d'oltreoceano, mentre a mio avviso dovremmo imparare a curare molto meglio i rapporti anche con chi sta al nostro fianco, e quindi su questo bisognerebbe superare.

Concludo davvero dicendo che ho fatto un intervento generale, ma bene o male sono andato a ricostruire anche il senso del blocco degli emendamenti che abbiamo depositato.





LA RISOLUZIONE N. 6782
DEL 9 MAGGIO 2023

ATTO DI INDIRIZZO – RISOLUZIONE

Oggetto n. 6782 - *Risoluzione proposta dalla relatrice Lia Montalti e dal relatore di minoranza Stefano Bargi su mandato della I Commissione: “Sessione Europea 2023. Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell’Unione Europea”.*

RISOLUZIONE

L’Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

Visti l’articolo 38, comma 2, del Regolamento interno dell’Assemblea legislativa e l’articolo 5 della legge regionale n. 16 del 2008;

vista la legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea);

vista la legge regionale 28 luglio 2008, n. 16 (Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione delle politiche e del diritto dell’unione europea, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13 e 25 dello Statuto regionale);

vista la Relazione approvata dalla I Commissione assembleare ai sensi dell’articolo 38, comma 2, del Regolamento interno ed i pareri delle Commissioni competenti per materia approvati ai sensi del medesimo articolo 38, comma 1, allegati alla Relazione;

visto il Programma di lavoro della Commissione europea per il 2023 “Un’Unione salda e unita” - COM (2022) 548 del 18 ottobre 2022;

viste le risultanze dell’udienza conoscitiva svolta dalla I Commissione sul programma di lavoro della Commissione europea per l’anno 2023 nella seduta del 15 febbraio 2023;

vista la Relazione della Giunta regionale sullo stato di conformità in relazione agli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell’Unione europea (anno 2022);

visto il Rapporto conoscitivo della Giunta regionale per la Sessione europea 2023 (DGR n. 238 del 20 febbraio 2023);

vista la Risoluzione n. 5146 dell'11 maggio 2022 "Sessione europea 2022. Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione europea";

considerato che la legge regionale n. 16 del 2008, all'articolo 5, disciplina la Sessione europea dell'Assemblea legislativa quale occasione istituzionale annuale per la riflessione sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente e discendente delle politiche e del diritto dell'Unione europea nelle materie di competenza regionale e per l'espressione di indirizzi generali alla Giunta relativamente all'attività della Regione nell'anno di riferimento;

considerato inoltre che la stessa legge, all'art. 3 *ter*, prevede che la Regione Emilia-Romagna, al fine di garantire la partecipazione degli enti locali, dei portatori di interesse e dei cittadini del territorio emiliano-romagnolo alle proprie attività di partecipazione alla formazione e attuazione delle politiche e del diritto dell'Unione europea, promuove *"anche mediante strumenti informatici, consultazioni sulle singole iniziative e proposte di atti legislativi dell'Unione europea, in particolare su quelle segnalate in esito ai lavori della sessione europea dell'Assemblea legislativa"* e che a questo scopo si avvalga anche della Rete europea regionale;

considerato l'interesse della Regione Emilia-Romagna in riferimento a determinati atti e proposte preannunciati dalla Commissione europea per il 2023 ed individuati a seguito dell'esame del Programma di lavoro della Commissione europea svolto dalle Commissioni assembleari per le parti di rispettiva competenza;

considerato quanto riportato nella Relazione della Giunta sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale per il 2022, ai fini del successivo adeguamento dell'ordinamento regionale;

considerato, inoltre, quanto riportato nel Rapporto conoscitivo per la Sessione europea 2023 in merito alle priorità della Giunta regionale relative alla fase ascendente e discendente;

considerato il ruolo delle Assemblee legislative regionali nella fase di formazione delle decisioni europee ai sensi del Protocollo n. 2 sull'applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità allegato Trattato di Lisbona e della legge 234 del 2012 che regola la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea;

considerata l'importanza del rafforzamento degli strumenti di collaborazione tra le Assemblee legislative, a livello nazionale ed europeo, sul controllo della sussidiarietà e sul controllo di merito degli atti e delle proposte dell'Unione europea;

considerata altresì l'opportunità di contribuire a favorire la massima circolazione orizzontale e verticale delle informazioni sulle attività svolte in fase ascendente, già a partire dagli esiti dell'esame del Programma di lavoro annuale della Commissione europea;

considerato altresì il programma di lavoro della Commissione europea per il 2023 nasce in un contesto di crisi e grandi trasformazioni, in cui l'Unione europea, oltre a perseguire gli obiettivi politici della transizione ecologica e digitale, ha dovuto mettere in campo energie economiche e politiche senza precedenti per dare risposte alla crisi pandemica e affrontare gli effetti del conflitto tra Russia e Ucraina con le gravi conseguenze economiche, energetiche e di carattere umanitario ad esse collegate.

Riprendendo le considerazioni emerse nel corso del dibattito politico nelle diverse Commissioni assembleari sulle tematiche di rilevanza europea,

Green Deal europeo

1) Obiettivo n. 1 "Mercato dell'energia elettrica" - Si evidenzia che nell'ambito della Strategia europea per il Green deal industriale e in coerenza con il nuovo obiettivo per le rinnovabili fissato

nel Piano REPowerUE, che prevede un aumento al 45% entro il 2030 rispetto alla quota fissata al 40% dal pacchetto “Pronti per il 55%”, la Commissione europea intende accelerare la diffusione delle energie rinnovabili ed eliminare gradualmente il gas al fine di ridurre anche la dipendenza dalla volatilità dei prezzi dei combustibili fossili. La diffusione delle rinnovabili dovrà quindi essere triplicata entro la fine del decennio al fine di consentire a imprese e consumatori di rifornirsi di energia pulita a prezzi accessibili in un mercato aperto e trasparente che consentirà di vendere l’energia prodotta da parchi eolici e solari personali anche ai privati. L’autosufficienza energetica passa anche attraverso strumenti quali le Comunità energetiche che sono sostenute e dovranno continuare ad essere sostenute dalle politiche regionali.

Si invita pertanto la Giunta a monitorare l’iter della proposta e ad approfondirne i contenuti al fine di riferire all’Assemblea legislativa eventuali oneri amministrativi e/o finanziari che ne potrebbero derivare a carico del bilancio regionale. Inoltre, bisogna assolutamente implementare infrastrutture per i combustibili alternativi necessarie per una reale decarbonizzazione dei trasporti e che solo dotando le Regioni e le autorità locali di strumenti idonei alla diffusione effettiva di trasporti a basse/zero emissioni di carbonio, si possono raggiungere gli obiettivi prefissati.

Inoltre, in riferimento all’obiettivo della riduzione delle emissioni di metano nel settore dell’energia, **si richiama** il ruolo della “Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla riduzione delle emissioni di metano nel settore dell’energia e che modifica il Regolamento (EU) 2019/942 - 2021/0423 (COD)”, corrispondente all’iniziativa indicata al punto 12 dell’Allegato III “Proposte prioritarie in sospeso” del Programma di lavoro della Commissione Europea per il 2023. Particolare rilievo riveste, in questo quadro, la decisione assunta lo scorso 26 aprile dalla Commissione del Parlamento Europeo ENVI (Ambiente, Sanità Pubblica e Sicurezza Alimentare), riunita con la Commissione ITRE (In-

dustria, Ricerca ed Energia). Le due Commissioni si sono espresse in favore di una riduzione delle emissioni di metano nel settore dell'energia, approvando rilevanti emendamenti alla citata Proposta di Regolamento, fra i quali anche quello in cui si stabilisce che "il settore petrolchimico dovrebbe essere soggetto alle misure in materia di monitoraggio e comunicazione, individuazione e riparazione delle perdite e limiti al venting e al flaring come il settore energetico", in considerazione del fatto che "la prospezione e la produzione a monte, la raccolta e il trattamento di petrolio e gas fossile producono anche nafta e gas naturale liquidi da utilizzare nel settore petrolchimico... e si traduce in emissioni di metano".

Si sottolinea che le due Commissioni del Parlamento Europeo hanno chiesto alla Commissione Europea di proporre un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni di metano dell'UE per il 2030 per tutti i settori pertinenti entro la fine del 2025, stabilendo inoltre che gli Stati membri dovrebbero fissare obiettivi nazionali di riduzione nell'ambito dei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima e che gli operatori siano tenuti all'obbligo di riparazione e dopo il rilevamento delle perdite di metano o al più tardi entro cinque giorni, con il divieto di smaltimento e combustione in torcia del metano dalle stazioni di drenaggio entro il 2025 e dai pozzi di ventilazione entro il 2027.

Si invita pertanto la Giunta a monitorare l'iter della proposta e ad approfondirne i contenuti al fine di riferire all'Assemblea legislativa sui progressi verso la riduzione delle emissioni di metano nel settore energetico per raggiungere gli obiettivi climatici dell'UE e migliorare la qualità dell'aria.

- 2) **Obiettivo n. 2 "Idrogeno rinnovabile" - Si evidenzia** che per realizzare la transizione ecologica e conseguire gli obiettivi del Patto per il lavoro e per il clima relativi all'azzeramento delle emissioni climalteranti prima del 2050 e al passaggio al 100% alle energie rinnovabili entro il 2035 è necessario sostenere sia economica-

mente che con partnership pubblico-privato progettualità che prevedono lo sviluppo dell'intera filiera produttiva dell'idrogeno sia rinnovabile che a bassa emissione di carbonio, in coerenza con quanto previsto nel Piano Triennale Attuativo 2022-2024 del Piano Energetico Regionale. **Si sottolinea** che Regione Emilia-Romagna ha già costruito una mappatura delle piccole e medie imprese che possono lavorare sulla filiera e che è stata definita una *road map* della strategia regionale per l'idrogeno che partirà con le prime applicazioni sul trasporto pubblico locale. **Si ricorda** che è stato assegnato un finanziamento pari a 19,5 milioni di euro (fondi PNRR) per la realizzazione di una 'Hydrogen Valley' all'interno di un'area industriale dismessa modenese, la cui produzione alimenterà flotte di autobus del servizio pubblico locale. Tenuto conto della elevata qualità del nostro settore agroalimentare, **si rileva** inoltre che è importante valutare la sostenibilità ambientale ed economica dei siti in cui potranno essere costruiti gli impianti a fonti rinnovabili, fotovoltaico ed eolico anche offshore, oltre che la possibilità di produrre idrogeno anche con la gassificazione delle biomasse. Il mercato dell'idrogeno offre prospettive interessanti nel medio e lungo periodo, soprattutto in ottica di riconversione delle infrastrutture gas esistenti. Tale combustibile potrebbe costituire la soluzione più efficace in termini di abbattimento delle emissioni per i settori più difficili da de-carbonizzare.

Si sottolinea infine la rilevanza delle modifiche sulle regole per gli aiuti di Stato che potranno incidere sul volume degli investimenti pubblico-privato, oltre che dei processi autorizzativi che **si auspica** vadano nella direzione di agevolare lo sviluppo degli impianti e sostenere gli investimenti.

Tenuto conto dell'importanza strategica dell'idrogeno per lo sviluppo della politica energetica ed industriale della Regione Emilia-Romagna, **si invita** pertanto la Giunta a partecipare ai tavoli di lavoro previsti sia a livello nazionale che europeo e a tenere informata la Commissione circa gli investimenti che interesseran-

no il territorio della Regione Emilia-Romagna riferibili sia ai fondi strutturali (PR-FSE+ e PR-FESR) che al PNRR. **Si invita**, inoltre, a monitorare l'iter relativo alla regolazione e al suo adeguamento che dovrà accompagnare l'utilizzo dell'idrogeno rinnovabile e al suo impatto sull'intera filiera industriale, con particolare riferimento alle PMI che ad oggi operano nel campo della componentistica e dell'utilizzo dell'idrogeno.

- 3) Obiettivo n. 3 "Riduzione dei rifiuti" - Si richiama** la direttiva n. (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa alla gestione dei rifiuti e i concetti ivi contenuti relativi al "principio chi inquina paga", in base al quale i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale, e al "regime di responsabilità estesa del produttore", un insieme di misure adottate dagli Stati membri per garantire che i produttori detengano la responsabilità finanziaria e organizzativa per la gestione della fase di scarto del ciclo di vita di un prodotto. **Si evidenzia** che, in linea con gli obiettivi del Green Deal e del piano d'azione per l'economia circolare, la Commissione europea sta lavorando alla revisione della direttiva n. (UE) 2018/851 che si concentrerà sui seguenti settori: prevenzione, riduzione dei rifiuti alimentari, raccolta differenziata anche per rifiuti specifici come gli oli usati e i prodotti tessili e relativa applicazione del principio "chi inquina paga" e del "regime di responsabilità estesa del produttore" nel settore tessile, attualmente non obbligatorio, che preparerebbe una filiera per la raccolta differenziata dando così attuazione alla Strategia per prodotti tessili sostenibili e circolari di cui alla COM(2022) 141 del 30 marzo 2022. **Si evidenzia** a tal proposito che, con il Piano regionale di gestione dei rifiuti, la Regione Emilia-Romagna ha di fatto già accolto le indicazioni della Commissione europea; tuttavia, pare opportuno presidiare in maniera puntuale lo sviluppo dell'iniziativa relativa ai rifiuti tessili per superare il problema del fast fashion, che oltre a produrre ingenti rifiuti, danneggia significativamente la filiera tessile italiana e regionale. In tale ambito, potranno esse-

re valutate altresì modifiche della legge regionale n. 16 del 2015 sull'economia circolare attraverso l'introduzione di specifiche disposizioni relative al settore della moda per sostenere e implementare una filiera tessile sostenibile che preveda il recupero e il riciclo dei materiali di scarto, affinché si possa tradurre in una opportunità per la crescita del settore, comparto trainante per l'economia regionale. A questo scopo si ritiene opportuno sviluppare delle misure dedicate al riciclo delle materie prime seconde. Un ulteriore punto di primario interesse può essere la progettazione e installazione sul territorio di impianti di recupero dei rifiuti RAEE (Rifiuti da Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche), compresi i pannelli fotovoltaici a fine vita, per l'estrazione dei metalli preziosi che a breve diventeranno il punto critico della supply chain delle energie alternative e dell'innovazione tecnologica.

Si evidenzia inoltre che è in corso il processo di revisione delle direttive (EU) 2019/1020 e 2019/904 per un nuovo regolamento sul packaging, settore nel quale le imprese del nostro territorio sono da sempre all'avanguardia nel proporre modelli innovativi di sostenibilità ambientale.

Tenuto conto di quanto sopra, **si invita** la Giunta a monitorare lo sviluppo delle proposte che saranno presentate dalla Commissione europea, prestando particolare attenzione a quelle che potranno interessare i comparti della moda e del packaging al fine di valutare le eventuali ricadute sul settore, e a partecipare ai tavoli di lavoro previsti sia a livello nazionale che europeo al fine di un efficace coordinamento a livello interistituzionale e locale delle politiche regionali.

Si sottolinea altresì l'importanza dell'economia circolare, nel senso ampio del termine, e a tal fine **si evidenzia** la necessità di ampliare il sostegno alle aziende che si occupano di economia circolare anche attraverso bandi specifici per finanziamenti a favore delle imprese del settore o premialità inserite nei bandi che verranno fatti.

Stante l'importanza di lavorare sulla riduzione degli imballag-

gi si chiede di prevedere una attenzione nella programmazione dei bandi ai progetti di innovazione delle imprese nel campo del packaging e della produzione dei prodotti, per diminuire i rifiuti alla fonte e agevolare i cittadini nella raccolta differenziata.

Stante l'evoluzione della normativa e anche l'attenzione che a livello economico, sociale ed ambientale si registra sul tema, **si ritiene** importante prevedere una revisione della legge 16 del 2015 dedicata all'economia circolare.

- 4) **biiettivo n. 4 “Nuove tecniche genomiche” - Si evidenzia** che si rende necessaria la revisione della direttiva 2001/18/CE del 12 marzo 2001 in quanto le nuove tecniche genomiche, conosciute in Italia come Tecniche di Evoluzione Assistita (TEA), consentono di applicare metodi di editing di precisione del genoma delle colture sfruttando la variabilità genetica all'interno di una stessa specie (cisgenesi/intragenesi). Tali tecniche sono potenzialmente in grado di contribuire alla sostenibilità dei sistemi agroalimentari, in linea con gli obiettivi del Green Deal e della strategia “Dal produttore al consumatore” (rif. COM/2020/381) sulla quale la presente Commissione si era espressa favorevolmente nella risoluzione n. 1817 relativa alla “Sessione Europea 2020. Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione Europea”.

Tenuto conto che nel territorio dell'Emilia-Romagna si contano 44 Dop e Igp di prodotti alimentari e 30 riguardanti i vini e che tra queste sono comprese IIGG di grande valore economico che hanno una notevole incidenza sul sistema delle produzioni di qualità nazionale ed europeo, **si invita** la Giunta a monitorare lo sviluppo dell'iniziativa in collaborazione con i centri di ricerca regionali, in quanto possono rappresentare soluzioni per un sistema agroalimentare sostenibile a fronte dei gravi problemi prodotti dai mutamenti climatici e dagli agenti patogeni che colpiscono le produzioni di qualità della Regione.

5) **Obiettivo n. 6 “Sistemi alimentari sostenibili”** - Nell’ambito della Strategia dal produttore al consumatore, alla cui realizzazione contribuirà in maniera diretta la nuova PAC 2023-2027, **si evidenzia** che un sistema agroalimentare sostenibile non garantisce solo la sicurezza dell’approvvigionamento alimentare, ma promuove sistemi alimentari maggiormente compatibili con l’ambiente, resilienti, sani, in grado di garantire la riduzione degli sprechi alimentari e un trattamento equo agli operatori economici. A tal fine **si segnala** che la Commissione europea sta lavorando ad una proposta finalizzata ad integrare la sostenibilità in tutte le politiche alimentari per la costruzione di una catena del valore della filiera agroalimentare socialmente responsabile che, da un lato, garantisca la riduzione dell’impronta ambientale e climatica e, dall’altro, contribuisca alla salute dei consumatori e del sistema economico. In particolare, l’iniziativa stabilirà norme in materia di etichettatura relativa alla sostenibilità dei prodotti alimentari, criteri minimi per gli appalti pubblici per i prodotti alimentari, governance e monitoraggio. Di primaria importanza è l’attuazione di campagne di sensibilizzazione, formazione e informazione finalizzate a diffondere la cultura del consumo consapevole e della riduzione degli sprechi alimentari, nonché il loro recupero e donazione a fini di solidarietà sociale, e di promuovere percorsi didattici finalizzati all’educazione ad una sana alimentazione e a una produzione alimentare territoriale.

Si sottolinea che la strategia per lo sviluppo del sistema agricolo agroalimentare e dei territori rurali dell’Emilia-Romagna si basa su qualità, sostenibilità, innovazione e semplificazione degli oneri, pertanto **si invita** la Giunta regionale a monitorare l’iter di tale iniziativa al fine di valutare il suo potenziale impatto sulla filiera agroalimentare del territorio, sul quale insistono aziende con differenti vocazioni territoriali e criticità dovute alla permanenza di disparità e difficoltà di sopravvivenza delle aziende e delle attività agricole nelle zone collinari e montane. Nel valutare la proposta in esame **si invita** inoltre la Giunta a porre attenzione all’etichettatura di sostenibilità, che deve tenere

conto di una distribuzione equa ed in equilibrio con i pilastri sociali ed economici e con le specificità del settore allo scopo di evitare il confronto tra ciò che non è comparabile, a dare strumenti per una migliore distribuzione dei costi e dei benefici nella catena alimentare e a valutare pratiche agricole sostenibili anche diverse dal biologico.

6) Obiettivo n. 7 “Suoli sani” - La “Strategia per il suolo per il 2030” del 17 novembre 2021 prevede che entro il 2030 tutti i suoli dell’Unione Europea siano in buone condizioni e che la protezione, la gestione e il ripristino sostenibile dei suoli diventino norma. Poiché ad oggi manca una disciplina legislativa europea specifica in materia, la Commissione europea ha annunciato che presenterà a giugno 2023 una proposta di direttiva per la salute del suolo, al fine di dare una definizione comune dei suoli sani per tutta l’Unione Europea demandando agli Stati membri l’individuazione di distretti del suolo, così da sviluppare misure comuni di gestione del suolo. La proposta individuerà altresì indicatori e metodologie di monitoraggio, criteri di gestione sostenibile, definizione e identificazione dei siti contaminati e misure per ripristino e bonifica.

Si rileva che questo obiettivo attraversa trasversalmente molte politiche regionali, tra cui la legge regionale sull’urbanistica, il Piano regionale dei rifiuti e per la bonifica delle aree inquinate 2022-2027 e le politiche agricole.

Si sottolinea pertanto l’importanza di presidiare gli sviluppi di tale iniziativa strategica e **si invita** a tal fine la Giunta a monitorare l’iter della proposta e la definizione dei suoi contenuti, specie con riferimento alle tematiche afferenti all’agricoltura e al consumo di suolo e ai criteri di definizione dei distretti del suolo e della certificazione dei crediti di carbonio, nonché il loro impatto sulle politiche regionali e locali.

7) Obiettivo n. 8 “Pacchetto per rendere più ecologico il trasporto merci” e Obiettivo 9 “Trasporti sostenibili - Con riferimento alla proposta contenuta nel “Pacchetto per rendere più ecologico il

trasporto merci” relativa al “Trasporto internazionale di merci e passeggeri – aumento della quota del traffico ferroviario” **si evidenzia** che è finalizzata ad introdurre misure per poter gestire e coordinare meglio le ferrovie al fine di aumentarne la capacità, atteso che, come evidenziato dalla Commissione europea, esse hanno un ruolo fondamentale per accrescere l’efficienza e sostenibilità dei trasporti europei, in linea con gli obiettivi della “Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro”, COM(2020) 789.

Si osserva che l’aumento della quota traffico ferroviario è uno degli obiettivi strutturali del Green Deal europeo e **si esprime** apprezzamento per le politiche regionali di sostegno alle imprese logistiche e agli operatori del trasporto multimodale per incrementare l’uso del treno nel trasporto merci, tuttavia poiché la percentuale di utilizzo del treno rispetto alle potenzialità è ancora bassa, si sottolinea l’importanza di potenziare la mobilità ferroviaria, anche transfrontaliera, che può costituire una alternativa reale al trasporto aereo, sia di passeggeri che di merci.

Con riferimento alla proposta contenuta nel “Pacchetto per rendere più ecologico il trasporto merci” relativa ai trasporti combinati, **si evidenzia** che è finalizzata ad incentivare la multi-modalità, l’integrazione tra le diverse modalità di trasporto e il passaggio dal trasporto merci su strada ad altre metodologie di trasporto a basse emissioni, come le vie navigabili interne, il trasporto marittimo e ferroviario. Alla luce della necessità di attuare i principi “chi inquina paga” e “chi usa paga”, si prefigge di riesaminare quali operazioni di trasporto dovrebbero essere sostenute e quali misure di sostegno sarebbero più efficaci al riguardo, specialmente con riferimento alle norme per gli aiuti di Stato.

Si sottolinea che il settore del trasporto merci è altresì interessato dalle proposte contenute nel pacchetto *Fit for 55* che mira a fornire un quadro coerente ed equilibrato per il raggiungimento degli obiettivi climatici dell’UE al fine di ridurre le emissioni di gas a

effetto serra dell'UE di almeno il 55% entro il 2030. Sotto il profilo della riduzione delle emissioni di CO₂, oltre al mini-ETS (sistema di scambio di quote di emissioni nell'UE), che comporterà l'inclusione del trasporto stradale nel sistema di scambio di quote per le emissioni di CO₂, si segnalano:

- la proposta di regolamento COM/2023/88 finalizzata a rafforzare i livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ dei veicoli pesanti nuovi con cui la Commissione propone di introdurre gradualmente livelli di emissioni di CO₂ più rigorosi fino ad arrivare ad una riduzione pari al 90% a partire dal 2040. Inoltre, per accelerare la diffusione degli autobus a emissioni zero nelle città, la Commissione propone che a partire dal 2030 tutti i nuovi autobus urbani non producano emissioni. A questo proposito **si segnala** che a livello regionale è previsto il rinnovo del parco autobus con la sostituzione dei mezzi più inquinanti con bus a minore impatto ambientale entro il 2030 in linea con gli obiettivi europei;

- la proposta di regolamento COM(2021)556 relativa al rafforzamento dei livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi che stabilisce la riduzione del 100% delle emissioni di CO₂ entro il 2035. Sul tema la Commissione dovrebbe riferire sui progressi verso una mobilità su strada a emissioni zero entro il 31 dicembre 2025 e successivamente ogni due anni e, sulla base delle relazioni, la Commissione dovrebbe riesaminare l'efficacia e l'impatto del regolamento nel 2028.

Si evidenzia che il tema dei trasporti sostenibili non può prescindere da quello della transizione energetica; pertanto, l'attuazione della strategia del Green Deal deve tenere in debito conto le mutate condizioni geopolitiche, economiche ed energetiche intercorse in questi ultimi anni e l'impatto che esse hanno in modo particolare su famiglie e imprese. Più in generale si rileva che, nell'affrontare la transizione energetica, il settore privato va accompagnato con meccanismi incentivanti, piuttosto che penalizzanti e si evidenzia

che un reale cambiamento degli usi e delle tecnologie utilizzate non deve avere carattere ideologico, ma deve essere condotto alla luce di una analisi più approfondita in termini di costi da sostenere, anche conseguenti all'aumento dell'import, e secondo tempi congrui, anche di durata generazionale. Con specifico riferimento ai motori endotermici, si ritiene opportuna una valutazione costi e benefici per verificarne la reale efficacia.

Tenuto conto dell'ampiezza dell'intervento normativo della Commissione europea volto a conseguire la transizione energetica nel quadro del più ampio obiettivo politico del Green deal, **si ritiene** opportuno a livello regionale puntare maggiormente sul trasporto ferroviario e fluviale nella programmazione delle politiche di mobilità sostenibile. Inoltre, **si invita** la Giunta a partecipare ai tavoli tecnici per monitorare lo sviluppo delle iniziative a tutela del settore dei trasporti e della logistica, promuovendo la neutralità tecnologica, la diversificazione dell'approvvigionamento, la necessità di lasciare alcuni margini al mercato, alla ricerca, all'innovazione e all'individuazione delle tecnologie del futuro.

Un'Europa pronta per l'era digitale

- 8) Obiettivo n. 11 "Aiuti per le PMI" - Si sottolinea** che la Commissione europea proporrà la revisione della Direttiva 2011/7/UE relativa ai ritardi di pagamento che influiscono negativamente sulla capacità delle imprese di investire in soluzioni verdi e sostenibili e ostacolano l'occupazione, pregiudicando la crescita e gli scambi transfrontalieri. **Si rileva** che tale iniziativa è volta ad ampliare e migliorare l'uso di strumenti e processi digitali nel diritto societario per contrastare i ritardi di pagamento e semplificare le procedure amministrative e giudiziarie. **Si richiama** a tal proposito il Patto per la semplificazione condiviso dalla Regione Emilia-Romagna con i sottoscrittori del Patto per il Lavoro e per il Clima ad ottobre 2021 che si propone, tra i vari obiettivi, di perseguire la riduzione dei carichi burocratici per le imprese nell'ottica di dare attuazione al "principio once only".

Alla luce di queste considerazioni e in coerenza con l'obiettivo della Commissione europea di sostenere le PMI, **si invita** la Giunta regionale a monitorare l'iter di questa iniziativa per valutare l'impatto sul tessuto industriale del territorio regionale e a proseguire l'estensione dell'applicazione del Patto per la semplificazione per dare effettiva attuazione al "principio once only".

9) **Obiettivo n. 12 "Mondi virtuali" - Si evidenzia** che si tratta di una iniziativa di grande interesse per le sue innumerevoli potenzialità in numerosi campi: dal lavoro alla medicina, dalla protezione ambientale alla prevenzione delle catastrofi ambientali. La Commissione europea ritiene fin da ora necessaria una riflessione per capire come regolamentare un nuovo "paradigma" tecnologico che nel prossimo futuro porrà anche dei temi importanti sul fronte della concorrenza e dell'organizzazione del mercato, affinché vengano individuati fin da subito e in maniera puntuale i valori e i diritti che devono essere tutelati e i beni individuali e collettivi da proteggere. A questo proposito, **si osserva** che la Commissione europea ha già avviato interlocuzioni con le aziende che stanno a diverso titolo contribuendo alla realizzazione del metaverso e, considerato il successo del processo partecipativo della Conferenza sul futuro dell'Europa, coinvolgerà anche la nuova generazione di panel di cittadini sul tema dello sviluppo dei mondi virtuali.

Si evidenzia che a livello regionale questa iniziativa riveste un particolare interesse soprattutto in relazione alla sfida dell'Agenda digitale Emilia-Romagna "Servizi pubblici digitali centrati sull'utente, integrati, aumentati, semplici e sicuri" dove, prendendo spunto da casi di successo e indicazioni nazionali e internazionali, si vuole favorire lo sviluppo e la sperimentazione di progetti che utilizzino le "tecnologie" emergenti, soprattutto in specifici ambiti, come ad esempio: sanità, mobilità (servizi del tpl, ecc.), digital humanities (biblioteche, musei, cinema, musica, ecc.).

Si invita pertanto la Giunta a monitorare l'iter dell'iniziativa e a riferire di eventuali sperimentazioni e sviluppo di servizi innovativi che dovessero essere avviati anche ad integrazione di servizi esistenti.

10) Obiettivo n. 14 “Salute pubblica” - Si evidenzia che l'iniziativa prevede la verifica, la registrazione e il monitoraggio dell'amianto negli edifici pubblici per la tutela e la sicurezza delle persone al fine di garantire che tutti gli Stati membri stabiliscano obiettivi più ambiziosi per monitorare, controllare e gestire l'amianto.

Si rammenta l'impegno che la Regione Emilia-Romagna ha da tempo profuso in materia di protezione dei lavoratori dall'amianto, da ultimo mediante il Piano Amianto adottato con Delibera della Giunta Regionale n. 1945 del 4 dicembre 2017, che ha approfondito le più efficaci procedure semplificate fra i diversi enti pubblici per gestire le segnalazioni e completare la mappatura degli edifici di pubblico accesso con presenza di amianto e **si invita** la Giunta a seguire l'evoluzione della iniziativa al fine di valutare eventuali interventi di adeguamento della normativa regionale e a valutare l'adozione di misure strutturali, atte a sostenere la rimozione e lo smaltimento di manufatti contenenti amianto in edifici privati.

Un'economia al servizio delle persone

11) Obiettivo n. 23 “Tassazione delle imprese” - Si evidenzia che la Commissione europea, per attuare l'agenda europea per la politica fiscale di cui alla COM(2021)251 del 18 maggio 2021 “Tassazione delle imprese per il XXI secolo”, sta lavorando alla costruzione di uno strumento finalizzato alla armonizzazione della tassazione delle imprese per mantenere in equilibrio il mercato interno e compiere ulteriori progressi nella costruzione dell'unione dei mercati dei capitali. Gli obiettivi sono di superare il mosaico di norme fiscali nazionali che crea inutili costi di conformità per le imprese anche al fine di consentire la libera circolazione di merci, servizi e capitali e garantire che le imprese godano dei medesimi

regimi fiscali evitando regimi che possono minare la concorrenza e alterare il rapporto domanda-offerta discriminando i consumatori e i lavoratori. **Si sottolinea** che questo tema è diventato centrale dopo la pandemia che, avendo accelerato la digitalizzazione, ha fatto aumentare il numero di persone e imprese che acquistano, lavorano, interagiscono e fanno affari online.

In questo quadro, **si invita** la Giunta a monitorare l'iter della iniziativa e a valutare il suo impatto sul tessuto imprenditoriale regionale *corporate*.

- 12) Obiettivo n. 24 "Accesso ai dati nei servizi finanziari" - Si evidenzia** che la Commissione europea intende rivedere le norme europee in materia di servizi di pagamento di cui alla Direttiva (UE)2015/2366 e migliorare il quadro relativo alla finanza aperta delineato nella COM(2020)591 del 24 settembre 2020, soprattutto con riferimento all'accesso e al riutilizzo dei dati nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati e di tutela dei consumatori. La Commissione europea ritiene necessaria questa revisione alla luce dei mutamenti del mercato in cui ora nell'ambito della tecnologia finanziaria operano soggetti che offrono nuovi servizi, come ad esempio servizi di pagamento ad integrazione di altri servizi, oppure hanno introdotto soluzioni di pagamento che fanno ricorso a nuove tecnologie (portafogli elettronici, "*pass-through wallet*", pagamenti senza contatto). Anche le abitudini di pagamento e le aspettative dei cittadini sono cambiate e oggi molti consumatori usano dispositivi e portafogli elettronici e si aspettano che le transazioni avvengano in modo istantaneo, conveniente e sicuro. L'obiettivo è quindi quello di garantire soluzioni di pagamento eque, sufficientemente sicure, convenienti ed efficienti sotto il profilo dei costi e ridurre la frammentazione del mercato dei pagamenti per favorire le attività transfrontaliere delle imprese e l'ulteriore integrazione di un mercato interno dei servizi di pagamento. **Si rileva** tuttavia che l'innovazione può essere un ostacolo non solo

per gli utenti che non usano agevolmente la tecnologia, ma anche per gli utenti abituali in quanto sono emerse nuove forme di frodi nei pagamenti online che inducono le vittime ad aggirare le misure di sicurezza attraverso metodi ingannevoli come il “social engineering”. **Si richiama** l’importanza di ridurre i costi di utilizzo di questi metodi di pagamento affinché non gravino eccessivamente sugli esercenti che li rendono disponibili. Tenuto conto di quanto sopra, **si invita** la Giunta a monitorare l’iter dell’iniziativa e ad informare l’Assemblea legislativa del suo futuro impatto economico e sociale.

13) Obiettivo n. 26 “Pacchetto investimenti al dettaglio” - Si rileva che l’obiettivo della strategia per gli investimenti al dettaglio, che si inquadra nell’ambito del Piano d’azione per il mercato dei capitali, è quello di individuare una serie di interventi normativi finalizzati non solo a rafforzare le tutele che già oggi la disciplina europea rivolge nei confronti degli investitori al dettaglio (*investitori retail*), ma anche ad accrescere la loro partecipazione al mercato dei capitali, in quanto si tratta di piccoli investitori e risparmiatori da cui si genera un flusso finanziario che tramite i mercati finanziari e gli intermediari arriva all’economia reale.

Si sottolinea che la strategia per gli investimenti al dettaglio ha un ambito di applicazione molto ampio, perché riguarda sostanzialmente tutte le discipline europee che attengono alla protezione degli investitori. La più importante è la disciplina contenuta nella direttiva MiFID n. 2014/65/UE del 15 maggio 2014 relativa ai mercati degli strumenti finanziari, che modifica le direttive 2002/92/CE e 2011/61/UE e fornisce un quadro regolamentare per l’attività degli intermediari, la protezione degli investitori, il funzionamento degli strumenti finanziari e dei mercati finanziari. Oltre alla MiFID, la strategia include anche altre normative, tra cui anche la direttiva (UE) n. 2016/97 che riguarda la distribuzione dei prodotti assicurativi, con particolare riferimento ai prodotti di investimento as-

sicurativo, e il regolamento (UE) N. 1286/2014, cosiddetto PRIIP (*packaged retail and insurance-based investment products*), relativo ai documenti contenenti le informazioni chiave per i prodotti d'investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati. Con la nuova proposta, la Commissione europea intende anche rivedere i criteri di classificazione della clientela secondo la direttiva MiFID che prevede clienti al dettaglio; clienti professionali e controparti qualificate al fine di promuovere l'accesso a prodotti rivolti alla clientela professionale a quei clienti che, pur essendo classificati come retail, non corrispondono al piccolo risparmiatore per esperienza e disponibilità finanziarie al fine di agevolare il flusso di risorse finanziarie verso l'economia reale e quindi verso le imprese.

Si rileva che, in particolare, il tema degli incentivi è molto rilevante per i suoi potenziali impatti. La direttiva MiFID definisce gli incentivi come qualunque pagamento o remunerazione, sia monetaria che non monetaria, che gli intermediari ricevono da terzi, cioè da soggetti diversi dai clienti, in relazione alla prestazione dei servizi di investimento. È evidente che il tema degli incentivi è molto spesso accostato alla questione dei potenziali conflitti di interesse che potrebbero derivare tra l'intermediario e il cliente nella percezione di questi incentivi. Occorre sottolineare però che se da un lato la direttiva MiFID inquadra il tema degli incentivi nell'ambito più ampio dei potenziali conflitti di interesse tra intermediari e cliente, dall'altro, in ossequio al principio generale per cui gli intermediari devono agire in modo onesto, equo e professionale per servire al meglio gli interessi dei loro clienti, prevede tutta una serie di vincoli e requisiti che gli intermediari devono rispettare affinché gli incentivi si possano considerare legittimi. In primis, gli intermediari devono preventivamente informare il cliente dell'esistenza degli incentivi e del relativo importo, nonché rendicontare periodicamente, su base annuale, all'interno del rendiconto sui costi e gli oneri sostenuti dal cliente, l'importo degli incentivi. Gli incentivi, quindi sono oggetto di una specifica disciplina di tra-

sparenza. Inoltre, gli intermediari, a fronte degli incentivi percepiti, quindi delle retrocessioni, devono offrire ai clienti dei servizi aggiuntivi, volti ad innalzare la qualità dei servizi in proporzione agli incentivi ricevuti. **Si evidenzia** inoltre che la Direttiva MiFID, però, non impone un modello preciso, ma lascia di fatto agli intermediari la libertà di costruire il proprio modello di servizio che può essere o basato sugli incentivi (*commission-based*) che, oltre ad essere quello esistente in Italia, è il più diffuso, o basato su una commissione pagata direttamente dal cliente (*fee-based*) per il servizio di consulenza che è l'unico ammesso nei Paesi in cui è stato introdotto il divieto di percezione degli incentivi.

Si rileva che in Italia, in cui il livello di educazione finanziaria rimane ancora sotto la media europea, il modello *fee-based* avrebbe sicuramente un grande impatto. Inoltre, nei paesi in cui è adottato il modello *commission-based* si nota che gli intermediari, grazie alle regole MiFID che impongono una serie di requisiti da rispettare, offrono una pluralità di servizi aggiuntivi, a elevato valore aggiunto per i clienti, che sono resi possibili proprio grazie al meccanismo degli incentivi.

Si rileva che in questo quadro il modello di distribuzione basato sugli incentivi, cioè sulla retrocessione delle commissioni, che è il modello più diffuso in Europa e attualmente ammesso dalla normativa MiFID, è quello che si adatta di più alle esigenze dei clienti con disponibilità finanziarie ridotte e a basso livello di educazione finanziaria, perché appunto offre un servizio di assistenza e consulenza qualificata in maniera diffusa e generalizzata a tutti i clienti. L'introduzione di un divieto generalizzato di incentivi che la Commissione europea sta valutando di fatto imporrebbe in Europa il modello *fee-based*, cioè un servizio di consulenza a pagamento diretto, da parte dei clienti, che avrebbe impatti per i piccoli investitori al dettaglio.

Tenuto conto di quanto sopra, **si auspica** che la Commissione europea non imponga un modello unico, ma adotti un approccio

equilibrato finalizzato a lasciare la flessibilità rispetto al modello da adottare ed intervenga sull'attuale disciplina per effettuare degli aggiustamenti all'attuale quadro normativo per rendere più efficienti i meccanismi di tutela degli investitori (ad esempio innalzando il livello di trasparenza sugli incentivi, rendendo gli investitori retail più consapevoli del meccanismo degli incentivi e delle retrocessioni e migliorando le regole per la gestione dei conflitti di interesse). A tal proposito, **si invita** la Giunta a monitorare l'iter dell'iniziativa e di informare l'Assemblea sugli sviluppi della strategia per gli investimenti al dettaglio, al fine di valutarne gli eventuali impatti diretti sui piccoli investitori e indiretti sulle PMI che potrebbero ricevere un minor flusso di risparmio attraverso i mercati finanziari.

14) Obiettivo n. 27 "Pacchetto economia sociale" - Si evidenzia che il "Piano d'azione europeo per l'economia sociale" di cui alla COM (2021) 778 del 9 dicembre 2021, è un piano estremamente ambizioso che indica misure volte a definire quadri giuridici e politici favorevoli allo sviluppo dell'economia sociale in tutti i Paesi europei. In particolare, la Commissione ora sta lavorando su un pacchetto sull'economia sociale che comprende una raccomandazione sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale che tratterà vari temi finalizzati allo sviluppo dell'economia sociale, tra cui gli aiuti di Stato, gli appalti pubblici, la fiscalità, ma anche l'accesso ai finanziamenti e le modalità con cui gli Stati membri potranno adattare l'aspetto amministrativo e istituzionale per sostenere meglio l'economia sociale.

Si sottolinea la capacità dell'economia sociale di svolgere un ruolo fondamentale nell'attraversare le grandi crisi, in gran parte causate dal modello economico prevalente, a cui si aggiungono oggi gli impatti delle transizioni digitale e demografica, ponendo ulteriori sfide ai nostri sistemi economici e sociali. Quando l'economia ha per motore la risposta a bisogni ed aspirazioni sociali, come ad esempio la cura delle persone, delle comunità e dell'ambiente, la sua potenzialità innovativa individua soluzioni agli impatti negativi delle crisi. In questo quadro, nella sua accezione di Terzo settore e no profit, l'economia

sociale ha un forte radicamento territoriale, poiché nasce per dare risposta a bisogni ed aspirazioni di una comunità, non è quindi soggetta a processi di delocalizzazione e per questo può aumentare la resilienza dei nostri sistemi economici e alimentare i processi democratici favorendo la partecipazione delle lavoratrici, dei lavoratori.

Si rileva come l'economia sociale sia di fatto una vera e propria politica industriale e non riducibile al solo welfare, tanto da essere inserita tra i 14 ecosistemi per la rinascita industriale europea, in quanto cluster di economia sociale e di prossimità. **Si richiama** l'attenzione sullo stereotipo secondo il quale l'economia sociale sia spesso intesa come riparativa rispetto ai danni dell'economia mainstream, mentre rappresenta la punta più avanzata di un'economia che non solo mira a generare valore, ma anche a redistribuirlo secondo logiche più eque; essa agisce sullo sviluppo in maniera redistributiva, cioè genera valore aggiunto e PIL promuovendo al contempo reciprocità. Per quanto riguarda i finanziamenti, **si rileva** l'importanza dell'impatto economico sulla qualità del lavoro sociale con particolare attenzione al tema del genere, in quanto l'economia sociale in una sua parte rilevante occupa ambiti occupazionali con una fortissima presenza di occupazione femminile (i cosiddetti *pinkcollars*), come ad esempio i settori dell'educazione e della salute e **si sottolinea** l'importanza della programmazione regionale FSE+ orientata anche a supportare e promuovere l'economia sociale, nonché il programma InvestEU che mira a migliorare l'accesso alla microfinanza e al finanziamento delle imprese sociali.

Si sottolinea tra le tematiche di maggiore interesse il *public-private procurement*, cioè gli acquisti pubblici e privati. Gli acquisti pubblici muovono un volume molto rilevante del PIL e rappresentano, tra l'altro, un canale diretto per la pubblica amministrazione per poter intervenire a sostegno di un sistema economico inclusivo e sostenibile. Anche il *private procurement*, cioè gli acquisti privati all'interno delle catene di fornitura (cosiddette *supply chain*) può esercitare un ruolo importante, naturalmente con iniziative che vadano a lavora-

re sull'interazione e integrazione tra l'economia sociale e modelli di business tradizionali, ovvero di profit, soprattutto in alcuni settori dove impresa ed economia sociale svolgono un ruolo centrale (cultura, salute, educazione, digitale) per promuovere sviluppo e innovazione sul territorio. Gli appalti pubblici devono essere quindi strategicamente utilizzati assumendo l'obiettivo di migliorare la qualità del lavoro sociale, spesso fatta di organizzazione intensiva e manodopera labour intensive e non può esistere un'economia sociale forte se la qualità del lavoro sociale è bassa. A tale proposito **si rileva** come sia attualmente scadente dal punto di vista salariale, della salute e sicurezza, della conciliazione vita / lavoro per gli orari. Con riferimento al tema della transizione digitale, **si evidenzia** come l'economia sociale, oltre ad esserne positivamente influenzata, in quanto dà la possibilità, ad esempio, alle piattaforme cooperative di opporsi a modelli di piattaforma dominanti, possa agire per mitigare gli effetti del digital divide supportando i soggetti che ne rimangono esclusi.

Si richiama il percorso avviato dalla Città metropolitana di Bologna in collaborazione con AICCON e **si evidenzia** che si tratta dell'unico piano locale italiano dedicato alla economia sociale che nasce e si sviluppa orientandosi verso la massima condivisione e interazione non solo con i soggetti del terzo settore ma anche con il sistema economico. **Si evidenzia** che esso prevede l'interazione con il profit verso un obiettivo generale che è quello di far sì che l'economia sociale contribuisca a modificare il sistema economico a beneficio sia dell'economia sociale, sia del sistema economico in generale, che del territorio.

Si segnala a tal proposito come esistano già oggi casi concreti, ad esempio nel settore della moda in cui l'economia sociale ha portato in queste filiere un modo di fare impresa inclusivo e sostenibile.

Si evidenziano inoltre due temi centrali per lo sviluppo dell'economia sociale: - la carenza di dati aggiornati, necessari per prendere decisioni adeguate, in quanto l'economia sociale sostanzialmente integra

due ambiti, quello che va dall'associazionismo al mondo della cooperazione sociale a cui ora si aggiunge tutto il mondo del mutualismo e anche il mondo dell'impresa sociale di nuova generazione; - la necessità di aggiornare, proteggere e valorizzare le competenze dell'economia sociale che sono rilevanti e decisive per la tenuta di una società, soprattutto cura e educazione, ma che ora invece secondo la logica degli appalti non vengono adeguatamente valorizzate.

Tenuto conto dell'interesse sul tema, **si invita** la Giunta regionale ad individuare uno strumento efficace per rendere disponibili i dati aggiornati utili a definire una politica industriale inclusiva dei soggetti dell'economia sociale del territorio. Inoltre, **si invitano** la Giunta regionale e l'Assemblea legislativa ciascuna per le proprie competenze a monitorare quanto verrà proposto a livello europeo e valutare l'opportunità di formulare osservazioni nel seguito della Sessione europea al fine di promuovere un confronto a livello nazionale.

Si chiede inoltre alla Giunta di interloquire con il Governo perché gli strumenti attuativi derivanti dal Piano d'Azione per l'Economia Sociale in Italia siano concertati e programmati in accordo con le Regioni, al pari della programmazione dei Fondi Strutturali, in considerazione della specifica portata territoriale, in quanto offre uno degli ecosistemi più fecondi, variegati e innovativi che, se valorizzato, contribuirebbe allo sviluppo del paese intero.

- 15) Obiettivo n. 28 "Promuovere tirocini migliori" - Si evidenzia** il ruolo chiave dei tirocini di qualità nell'aiutare i giovani ad acquisire un'esperienza pratica utile per l'accesso al mercato del lavoro; **si rileva** che la Commissione europea proporrà, quale contributo all'Anno europeo delle competenze un aggiornamento del quadro di qualità dei tirocini con l'obiettivo di imprimere nuovo slancio all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e favorire l'ingresso di un maggior numero di persone nel mercato del lavoro. A questo proposito **si valutano** positivamente le molteplici linee di azione attuate a livello regionale nel campo della formazione e **si richiamano** in particolare il Programma

Garanzia Giovani, che offre ad un'utenza tra i 15 e i 29 anni che non studia e non lavora opportunità per acquisire nuove competenze e per entrare nel mercato del lavoro, e il Piano attuativo regionale del Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL) che si rivolge a disoccupati, lavoratori fragili e vulnerabili, NEET (*not in education, employment or training*), donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità, lavoratori over 55, lavoratori autonomi che cessano l'attività e lavoratori con redditi molto bassi.

Tenuto conto di quanto sopra, **si invita** la Giunta a monitorare l'aggiornamento del quadro europeo sui tirocini, nonché il coordinamento a livello interistituzionale per l'attuazione delle politiche regionali in conformità con i vari stakeholder, sostenendo la formazione e la partecipazione dei giovani al mercato del lavoro.

Promozione dello stile di vita europeo

16) Obiettivo n. 34 "Salute mentale" - Si richiama l'attenzione, da un lato, sulla necessità di una visione più ampia della salute, che non si limiti alla sola assenza di malattia, ma comprenda anche il benessere fisico, mentale e sociale e sia in grado di cogliere i bisogni della popolazione secondo un approccio olistico e, dall'altro, sul concetto di una "sanità per tutti", promosso anche dall'Organizzazione mondiale della sanità in occasione della Giornata mondiale della salute 2023, che consenta a chiunque l'accesso a servizi sanitari di qualità.

Si conferma che questo tipo di problematiche, soprattutto dopo la fase pandemica, ha oggi grande rilevanza e incide in modo particolarmente impattante sulle giovani generazioni. **Si evidenzia** che oggi in Italia circa il 16% della popolazione, ovvero circa 9 milioni di abitanti, soffre di disturbi mentali, con 3.600 nuovi casi ogni anno. Le cause principali sono i disturbi depressivi e i disturbi ansiosi. I disturbi mentali rappresentano il 15 % di tutta la disabilità oggi esistente in Italia e costituiscono la seconda causa di disabilità nella popolazione italiana. In Emilia-Romagna circa 710.000

persone soffrono di disturbi psichici. Con particolare riguardo alla situazione della popolazione giovanile **si rileva** che in Italia oggi la percentuale maggiore di disturbi mentali e di disabilità è presente nella fascia da quindici a diciannove anni e che nella popolazione giovanile (tra i 18 e i 24 anni) la disabilità per salute mentale rappresenta dal 25 al 30 % di tutta la disabilità legata a disturbi di tipo sanitario; un terzo circa dei disturbi sanitari dei giovani è legato quindi alle malattie mentali.

L'approccio globale alla salute mentale proposto dalla Commissione europea intende integrare la salute mentale in tutte le pertinenti politiche dell'Unione europea e mette in evidenza come sia necessario uno spostamento delle priorità verso la prevenzione dei problemi di salute mentale agendo in modo integrato anche in quei settori come l'istruzione, l'occupazione o la protezione sociale che possono avere un impatto positivo sulla salute e il benessere psichico delle persone e favorire l'inclusione sociale. In tal senso **si evidenzia** la necessità di continuare ad investire sulla prevenzione e sul trattamento dei fattori di rischio, che sono collegati allo sviluppo delle psicosi, agendo a livello organizzativo per rafforzare la dimensione di prossimità dell'assistenza, anche integrandola in modo penetrante nella società civile nei luoghi dove questi fattori per primi si manifestano come la scuola, il mondo del lavoro, le famiglie, l'associazionismo. **Si rimarca** che l'alleanza tra tutti gli attori, le agenzie educative, le società sportive e quelle che possiamo definire reti informali, può consentire quel sistema di prevenzione diffusa fondamentale per il benessere delle giovani generazioni.

Si sottolinea la necessità di incrementare le équipes multidisciplinari dei servizi all'interno del territorio attraverso azioni di formazione volte alla identificazione e gestione dei disturbi mentali anche da parte di professionisti sanitari non esperti in salute mentale (come, ad esempio, medici di medicina generale e pediatri), sia per rispondere all'aumento di utenza in carico al personale dei servizi

di salute mentale a fronte di una diminuzione del personale in servizio, sia al fine di affrontare la stigmatizzazione associata ai problemi di salute mentale e diffondere la consapevolezza dei diritti delle persone affette da disturbi mentali.

Anche a fronte del rilevato aumento dei disturbi depressivi nella popolazione, come raccomandato anche dall'OMS **si evidenzia** la necessità di sostenere le azioni volte ad incrementare l'accessibilità agli interventi psicosociali (che includono psicoterapia, psico-educazione, interventi riabilitativi etc..) al fine di renderli più intensi e migliori sul piano della qualità e adeguatezza (soprattutto al primo contatto) e della continuità della cura, sia tra le strutture che nel territorio, atteso che risultano particolarmente efficaci e permettono di ridurre il rischio di ricovero.

Si rileva la crescente discrepanza tra i bisogni di interventi in favore della salute psichica dei cittadini e le risorse a disposizione dei Dipartimenti di Salute Mentale e Dipendenze Patologiche della Regione Emilia-Romagna, che mette a disposizione della salute mentale una quota del Fondo Sanitario pari al 3,5%, contro il 3% nazionale, che risulta però inferiore rispetto alla quota del 5% indicata nel Documento sulla Tutela della Salute Mentale della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, del 18 gennaio 2001.

Si segnala, inoltre, che il 56% della spesa per i servizi di salute mentale è assorbita dai costi della residenzialità e semi residenzialità, ove è elevata la commistione con bisogni di natura prettamente sociale ed è elevata la componente di spesa connessa a convenzioni con privato accreditato e ove esistono disuguaglianze, a livello intra regionale, in termini di offerta e di personale in servizio.

Sotto il profilo del rapporto tra risorse umane e capacità assistenziale dei Dipartimenti di Salute Mentale e Dipendenze Patologiche **si rileva** che un'allocazione differenziata della spesa e una disparità di collocazione di personale a livello regionale, e anche

all'interno della stessa regione, determinano disuguaglianze e criticità nei processi di cura in salute mentale da presidiare e affrontare, sia all'interno dell'area sanitaria, sia nel rapporto con i sistemi interconnessi extra sanitari.

Sotto il profilo della dislocazione delle persone anziane o non autosufficienti in settori come quello della salute mentale, **si rileva** che il mancato utilizzo dei fondi per la non autosufficienza per le persone con disturbi mentali costituisce una grave forma di disuguaglianza e discriminazione nei diritti all'assistenza delle persone con bisogni specifici e sottrae risorse agli interventi sanitari e riabilitativi.

Alla luce anche delle politiche dell'OMS e dell'Unione europea, **si evidenzia** l'importanza di implementare l'utilizzo degli strumenti digitali soprattutto nella prospettiva di trattare, a lungo termine, i disturbi depressivi di lieve entità o i disturbi ansiosi mediante psicoterapie autogestite dal paziente.

Tenuto conto di quanto sopra, **si auspica** un maggiore coordinamento tra le azioni messe in capo dai Dipartimenti di salute mentale e i settori che si occupano di cure primarie. **Si ritiene** necessario determinare la disponibilità di risorse che potranno essere messe in campo per un potenziamento dei servizi legati e correlati alla salute mentale, considerando la possibilità di usufruire anche del Fondo per la non autosufficienza, per dare concretezza all'attuazione delle politiche individuate.

Si osserva che il ricovero appare adeguato nei casi di acuzie, ma che ad esso dovrebbe seguire una presa in carico psichiatrica continuativa, costituita sia dalle terapie farmacologiche sia dagli interventi di supporto anche di carattere psicologico, e **si osserva** come la durata del ricovero si riveli spesso insufficiente rispetto ai bisogni dei pazienti, anche a causa della carenza di posti letto nelle strutture. **Si rileva** come queste circostanze possano determinare agiti aggressivi da parte dei

pazienti e in proposito **si auspica** che le linee di finanziamento possano potenziare il collegamento con gli interventi di supporto psicologico.

Si evidenzia la necessità di continuare l'attività di indicazioni, monitoraggio e valutazione avviata dal "Gruppo regionale audit sugli antipsicotici", costituito da clinici e da rappresentanti della Consulta delle Associazioni dei familiari e utenti, che ha lo scopo di promuovere una appropriatezza delle scelte di utilizzo e una costante condivisione con i diretti interessati sull'uso di antipsicotici. Con riferimento alle problematiche giovanili e alla luce del rilevato aumento dei casi di attacchi di panico, si sottolinea la necessità di **rafforzare i servizi di comunità e prossimità** anche sulla scorta di esperienze esistenti attraverso un potenziamento della prevenzione primaria presso scuole e sportelli, i centri per le famiglie e i consultori del territorio, avvalendosi - ove possibile - anche della telemedicina e dell'assistenza comunitaria informale quali quelle associative, il volontariato, i gruppi di auto e mutuo aiuto. Ad oggi sono ancora lunghe le liste d'attesa per l'accesso ai reparti di neuropsichiatria infantile e pertanto **si auspica** un maggior collegamento fra medici di medicina di base e pediatri e il personale in servizio presso i Dipartimenti di Salute Mentale.

Tenuto conto di quanto sopra si evidenzia la necessità di destinare risorse per aumentare il numero di psicologi e psichiatri in modo da favorire la presa in carico delle persone affette da fragilità e patologia psichiatrica. **Si richiede** inoltre alla Giunta di valutare la messa a disposizione del fondo per la non autosufficienza anche per le persone con disturbi mentali che non hanno la possibilità di vivere in autonomia attivandosi anche presso il Governo affinché siano a tal fine garantite maggiori risorse da destinarsi al Fondo per la non autosufficienza. A tale scopo, **si invitano** la Giunta e l'Assemblea legislativa, ciascuna per la propria competenza, a monitorare lo sviluppo delle iniziative in materia di salute mentale così da poter valutare una partecipazione in fase ascendente rispetto alle politiche e normative che verranno adottate a livello europeo.

17) Obiettivo n. 37 “Lotta contro gli abusi sessuali sui minori” - La Direttiva 93/2011/UE, è in fase di revisione da parte della Commissione europea che vuole dare attuazione alla Strategia per una lotta più efficace contro l’abuso sui minori, di cui alla COM/2020/607 del 24/07/2020, che propone una serie di azioni concrete per definire una risposta globale a tali reati. Sul tema **si richiama la Garanzia per l’infanzia (Child Guarantee)** che si concentra sui minori più vulnerabili con l’obiettivo di prevenire e combattere l’esclusione sociale garantendo l’accesso ad una serie di servizi fondamentali, al fine di spezzare quello che è il ciclo intergenerazionale della povertà e dello svantaggio. La Garanzia per l’infanzia si inquadra nell’ambito della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, è in linea con la Carta europea dei diritti fondamentali, che riconosce il diritto all’istruzione come diritto fondamentale, ed è coerente con l’obiettivo di sviluppo sostenibile 4.2 dell’Agenda 2030 dell’ONU che prevede che tutte le bambine e tutti i bambini abbiano accesso ad attività di sviluppo infantile, a cure e a un’educazione prescolare di qualità entro il 2030. Essa inoltre è uno dei risultati concreti anche del Pilastro europeo dei diritti sociali e contribuisce in maniera trasversale all’attuazione di numerosi principi: pur essendo direttamente collegata al principio n. 11, fa riferimento al diritto dei minori all’educazione e cura della prima infanzia a costi sostenibili e di buona qualità.

La Garanzia per l’infanzia contribuisce direttamente all’attuazione della Strategia europea sui diritti dei minori, di cui alla COM (2021) 142 del 24/3/2021, avendo come obiettivo la riduzione della povertà infantile. Il target della garanzia è quella dei minori bisognosi, in particolare, minori senza fissa dimora, minori con disabilità, minori che hanno problemi di salute mentale, che provengono da un contesto migratorio o ancora a minori che si trovano in strutture di assistenza o che vivono situazioni familiari precarie. Con riferimento all’inclusione socio-economica, la Garanzia per l’infanzia individua i servizi essenziali ad accesso gratuito ed effettivo che

devono essere garantiti e che sono individuabili nei servizi di cura della prima infanzia, attività educative e scolastiche, almeno un pasto sano ogni giorno di scuola, servizi sanitari. Individua inoltre i servizi ad accesso effettivo che sono riferibili ad una alimentazione sana ed adeguata e a condizioni abitative dignitose.

Inoltre, per evitare situazioni di esclusione sociale, è fondamentale l'inserimento in contesti di aggregazione e sportivi, luoghi in cui avviene una parte importante dell'apprendimento, compresa l'acquisizione delle competenze sociali. **Si ritiene** quindi particolarmente importante l'obiettivo di favorire l'accesso alle attività sportive e ricreative per i bambini svantaggiati, con una particolare attenzione alle bambine, per le quali lo sport è uno strumento fondamentale di emancipazione, tuttavia non sempre garantito, soprattutto in contesti migratori.

Si segnala che rispetto ai finanziamenti europei, sono diversi i fondi che possono concorrere all'attuazione della garanzia dell'infanzia: FSE+, FESR, InvestEU, PNRR. In particolare, per quanto riguarda l'FSE+, nel periodo di programmazione 2021-2027 è previsto che gli Stati membri dedichino almeno il 25% delle risorse a misure per l'inclusione sociale. È previsto inoltre un ulteriore importo per il contrasto alla povertà infantile per quei Paesi, come l'Italia, con percentuale dell'esclusione sociale superiore alla media europea, importo che non può essere inferiore al 5% della dotazione nazionale FSE+. A questo proposito, il budget per l'FSE+ in Italia per il periodo 2021-2027 è di 14,8 miliardi, di questi 14,8 miliardi circa il 30 per cento è devoluto, superando il minimo previsto (25%), per l'inclusione sociale e circa il 7% è destinato a misure di contrasto alla povertà infantile, superando anche in questo caso il minimo previsto (5%). Per quanto riguarda invece il PNRR, la Missione 4, istruzione e ricerca, e la Missione 5, coesione e inclusione, sono le due Missioni dove si trovano la maggior parte degli investimenti che hanno un impatto più o meno diretto anche sui minori. Nella Missione istruzione e ricerca sono presenti una serie di investimenti, anche di carattere infrastrutturale, dedicati al poten-

ziamento del tempo pieno, alle mense scolastiche e in generale al potenziamento dei servizi educativi anche per la prima infanzia. La Missione 6 Salute, invece, rileva in quanto ha come obiettivo quello di migliorare la qualità e l'accesso alle cure mediche con riferimento anche ai minori, pur non avendo misure specifiche.

Si evidenzia che, a livello di programmazione nazionale, i programmi che maggiormente intervengono nell'ambito della Garanzia per l'infanzia sono il Programma nazionale inclusione e lotta alla povertà, in cui sono presenti misure specifiche rivolte a bambini rom o a minori con back-ground migratorio o a minori stranieri non accompagnati; e il Programma nazionale scuola e competenze dove, con riferimento al FSE+, sono presenti misure di ampliamento del tempo-scuola e di inclusione e contrasto alla dispersione scolastica, oltre che misure di ampliamento e promozione dell'accessibilità e dell'educazione prescolare.

Principali compiti degli Stati membri sono la nomina di un coordinatore nazionale della Garanzia per l'infanzia e la presentazione di piani d'azione nazionali valevoli fino al 2030 con obiettivi e misure corrispondenti e modalità di monitoraggio e valutazione. Inoltre, sull'attuazione di tali piani gli Stati membri dovranno riferire alla Commissione ogni 2 anni, le prime relazioni sono attese per il 2024. In questo momento **si evidenzia** che l'Italia è fra i primi Paesi ad avere presentato il Piano nazionale di attuazione della garanzia infanzia, ad avere nominato il coordinatore nazionale (Sen. Anna Maria Serafini) ed individuato misure e risorse economiche, prevedendo anche un ruolo importante per le Regioni e per gli enti locali, che sono invitati ad integrare le risorse previste a livello nazionale, e a coordinare la propria programmazione con quella nazionale ed europea. Rispetto a come la Regione Emilia-Romagna può collocarsi all'interno di questo percorso **si rileva** che nell'ambito dei fondi FSE+ è stata posta una condizionalità collegata al raggiungimento degli obiettivi della Garanzia e che Unicef ha proposto delle azioni attivabili sin da subito come, ad esempio, quelle collegate alla pediatria, che risultano già attuate dalla Regione Emilia-Romagna, e alla salute mentale.

Si sottolinea che in Italia, Regione Emilia-Romagna inclusa, dalla crisi del 2008-2009 in poi la fascia di età più colpita dalla povertà e del rischio di esclusione sociale è quella dei minorenni, ma, nonostante ciò, **si evidenzia** che, sulla spesa pubblica destinata all'infanzia e all'adolescenza, l'Italia è fanalino di coda, in particolare sull'abitazione e sull'istruzione; inoltre lo Stato italiano attua trasferimenti di denaro diretti senza investire in servizi, contrariamente a quanto accade negli altri Paesi e a quanto previsto nella Garanzia per l'infanzia.

Con riferimento all'analisi dei dati, **si sottolinea** tuttavia che sarebbe opportuno che gli indici ed i valori di povertà ed esclusione sociale venissero analizzati e considerati su base regionale, stante che i dati di alcune regioni, che hanno valori di rischio di povertà ed esclusione sociale significativamente più elevati, impattano in modo sostanziale sulle stime nazionali, potendone almeno in parte falsare la lettura.

Si richiama la sperimentazione che UNICEF ha attuato nel biennio 2022-2023 nell'ambito di Garanzia infanzia coinvolgendo sette Paesi, tra cui l'Italia, in cui ha svolto un'analisi approfondita di tutte le misure relative alla povertà minorile e all'esclusione sociale, tra cui anche una simulazione degli effetti sul 2023 dell'assegno universale unico familiare e del reddito di cittadinanza: i risultati hanno evidenziato un marcato incremento della riduzione percentuale dell'incidenza della povertà, pur rientrando nella casistica trasferimenti monetari. Inoltre, dai risultati si evidenziano le seguenti tre azioni concrete già attuabili: tutela della salute mentale e benessere psicosociale dato che oggi in Italia il 20% circa della popolazione giovanile, quindi un adolescente su 5, soffre di una qualche forma di disturbo o disagio mentale (che va dall'ansia alla depressione a casi ovviamente più gravi); pediatria di base per tutti e gratuita; coordinamento a livello regionale delle politiche sociali, sanitarie e dell'istruzione.

Per quanto riguarda la governance, **si evidenzia** che a livello nazionale sussiste una cabina di regia costituita dai ministeri

interessati in cui sono coinvolte anche le Regioni che devono inserire nella programmazione l'attuazione della Garanzia infanzia, redigere un Piano d'azione regionale, nominare un coordinatore a livello regionale e, dove possibile, anche a livello del territorio metropolitano.

A livello regionale **si enfatizza** che nella attuazione della garanzia per l'infanzia non si può prescindere dal considerare la situazione dei minori che transitano in carcere con le madri, minori che sono estremamente esposti al rischio di povertà ed esclusione sociale. Inoltre, **si segnala** che in Emilia-Romagna non esiste un istituto penale femminile, ma cinque dei dieci istituti penali, Piacenza, Reggio Emilia, Modena, Bologna e Forlì, sono provvisti di sezioni femminili. A tale proposito, **si evidenzia** che presso la sezione femminile della Casa circondariale di Bologna è stata, di recente, aperta una sezione nido, che non sembra però rappresentare una soluzione al problema, in quanto non corrisponde al diritto di bambini e di bambine a vivere e crescere fuori dal carcere, come sarebbe con l'istituzione della casa-famiglia protetta. **Si sottolinea** che le case-famiglia protette sono strutture esterne di tipo familiare e comunitario, destinate all'espiazione sia di misure cautelari, che di misure alternative alla detenzione, e tutelano maggiormente i bambini che si trovano in tale situazione.

Si esprime apprezzamento per le quanto realizzato a livello regionale in un'ottica preventiva e di servizi ad accesso libero e di prossimità per le famiglie anche con riferimento a progetti di accoglienza dei profughi ucraini; tuttavia, **si auspica** un rafforzamento delle azioni di **sostegno** territoriale, implementando i centri per la famiglia, attraverso cui informare sulle opportunità del territorio e dare risposte concrete ai soggetti che presentano maggiori fragilità. Infine, **si richiama** il progetto Youz che ha accolto con successo le istanze dei giovani emiliano-romagnoli e le ha trasformate in politiche e linee di indirizzo regionali.

Tenuto conto della rilevanza del tema, **si sottolinea** l'importanza di diffondere il benessere economico-sociale che, insieme alla lotta alla povertà, permette di tutelare l'infanzia e prevenire situazioni di indigenza di cui bambine e bambini sono le prime vittime.

Si chiede alla Giunta e all'Assemblea legislativa, ciascuna per la propria parte di competenza, di approfondire quali azioni dovranno essere realizzate dalla Regione Emilia-Romagna al fine di dare attuazione alla Garanzia sull'infanzia considerando le differenze che insistono sul territorio a livello locale e di valutare se gli obiettivi che la Garanzia chiede di attuare a livello regionale siano coerenti con la programmazione regionale del fondo FSE+ al fine di garantire un efficiente coordinamento con i fondi regionali e nazionali.

18) Obiettivo n. 38 “Cibersicurezza” - Con la Comunicazione congiunta JOIN(2020) 18 del 16.12.2020 della Commissione europea e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza relativa a “La strategia dell'UE in materia di cibersicurezza per il decennio digitale”, l'Unione europea, nell'ambito dei suoi poteri e delle sue competenze, cerca di instradare gli Stati membri verso il rispetto e l'applicazione di una strategia i cui obiettivi sono promuovere un'infrastruttura resiliente e servizi critici per aumentare il livello di ciberresilienza di tutti i settori, pubblici e privati; creare un ciberscudo europeo, rendere sicura la prossima generazione di reti mobili a banda larga, rendere più sicuro sia il web che l'IoT (*Internet of things*) e aumentare le competenze in materia di cibersicurezza della forza lavoro.

A gennaio 2023, la Commissione ha approvato la Dichiarazione sui diritti e principi digitali per il decennio digitale che illustra l'impegno dell'UE a favorire una trasformazione digitale sostenibile e sicura che ponga le persone al centro, in linea con i valori e i diritti fondamentali dell'UE.

Con particolare riferimento all'iniziativa “Accademia per le competenze in materia di cybersicurezza” **si evidenzia** che nasce per sviluppare e valorizzare competenze che l'Agenzia europea per la

cybersicurezza (ENISA) ha già definito pubblicando un *set* di 12 figure professionali comprendenti figure giuridiche, informatiche e di raccordo che a vario titolo si occupano di cybersicurezza e che sono ritenute strategiche per sviluppare una maggiore capacità di reazione da parte delle imprese e delle istituzioni.

19) Obiettivo n. 39 “Mobilità per l’apprendimento” - Si evidenzia che da sempre la mobilità è uno degli strumenti di integrazione europea che si è concretizzato e potenziato soprattutto attraverso il programma Erasmus. **Si segnala** che la Commissione europea il 17 gennaio 2023 ha presentato la COM(2023)32 relativa all’utilizzo dei talenti nelle regioni d’Europa con cui intende aiutare le regioni dell’Unione europea a formare, trattenerne e attrarre persone, capacità e competenze necessarie per contrastare il calo demografico e sostenere la doppia transizione verde e digitale. A tale proposito **si richiama** la l.r. n. 2 del 21 febbraio 2023 sull’“Attrazione, permanenza e valorizzazione dei talenti ad elevata specializzazione in Emilia-Romagna”, il cui principale obiettivo è quello di contribuire all’attrattività, innovazione e competitività del sistema dell’Emilia-Romagna attraverso l’attrazione, la permanenza e la valorizzazione di talenti ad elevata specializzazione, anche in applicazione di principi generali quali la piena parità di genere nell’accesso a servizi e interventi previsti dalla stessa legge. **Si osserva** che la legge sui talenti, ha di fatto anticipato la riflessione europea su come attrarre talenti sul territorio. La legge prevede una definizione generale dei talenti ad elevata specializzazione, i quali vengono riferiti a soggetti che abbiano maturato (o che stiano acquisendo) conoscenze ed esperienze di particolare rilevanza in ambiti della formazione, ricerca o innovazione con particolare riferimento a quelli previsti dalla Strategia Regionale di Specializzazione Inteligente. Gli interventi previsti dalla legge regionale sono coerenti, coordinati ed integrati con le diverse programmazioni regionali e con le strategie regionali per la promozione e l’attrazione degli investimenti e l’internazionalizzazione del sistema produttivo re-

gionale, di cui alla l.r. n. 14/2014. La promozione dell'attrazione dei talenti è altresì rilevante con riferimento agli interventi di promozione dell'alta formazione e delle politiche per il capitale umano nel contesto regionale, così come in relazione alle politiche del lavoro e ad altre misure connesse con le politiche a favore dei settori della cultura, cinema, audiovisivo, editoria. **Si evidenzia** che il tema della mobilità internazionale è connesso direttamente a quello delle competenze e che alcune mansioni importanti del mercato del lavoro sono svolte anche da migranti. **Si sottolinea** che l'obiettivo della mobilità per l'apprendimento è in linea e funzionale all'azione svolta dalla Regione Emilia-Romagna per accrescere l'attrattività dei giovani e la loro permanenza sul territorio.

Tenuto conto di quanto sopra, **si invita la Giunta** a monitorare e valutare le iniziative e le proposte che la Commissione europea presenterà nell'ambito dell'Anno europeo delle competenze, incluso l'aggiornamento del quadro europeo sui tirocini, ai fini di un efficace coordinamento a livello interistituzionale delle politiche volte alla formazione e partecipazione dei giovani al mercato del lavoro tenuto conto della programmazione dei fondi regionali e in coordinamento con scuole, università e istituti di formazione.

20) Obiettivo n. 40 "Pacchetto prevenzione" - si rileva che la raccomandazione riveduta sugli ambienti senza fumo estenderà il campo di applicazione della precedente raccomandazione (2009/C 296/02) ai prodotti emergenti correlati al tabacco e ad ulteriori spazi all'aperto, come scuole e parchi giochi. **Si ricorda** che attraverso il Piano europeo di lotta contro il cancro COM(2021)44 l'Unione europea ha previsto misure di sostegno agli Stati Membri per garantire che il 90% della popolazione europea che soddisfa i requisiti per lo screening del carcinoma della mammella, della cervice uterina e del colon-retto abbia la possibilità di sottoporvisi entro il 2025 e che il 90% della popolazione abbia accesso entro il 2030 a centri nazionali integrati, per la prevenzione e il trattamento, facenti parte di una rete di riferimento dell'Unione. **Si rileva** inoltre

che con raccomandazione 2022/C 473/01 gli Stati Membri hanno convenuto di ampliare la portata dell'ambito di intervento per l'individuazione precoce dei tumori anche al carcinoma polmonare, al carcinoma prostatico e al carcinoma gastrico.

Si ritiene opportuno ricordare come l'immunoterapia rappresenta una nuova potente arma contro i tumori che si affianca, e a volte sostituisce, le cure antitumorali tradizionali, quali la chirurgia, la chemioterapia e la radioterapia. Come suggerito dallo stesso termine, l'immunoterapia è una strategia terapeutica basata sull'azione del sistema di difesa dell'organismo (sistema immunitario). Sottolineato che i principali vantaggi dell'immunoterapia rispetto ad altri tipi di cure antitumorali sono la specificità (capacità di riconoscere le cellule maligne e risparmiare quelle sane) e la memoria a lungo termine. Quando efficaci, le immunoterapie possono quindi portare a risposte in grado di far regredire la malattia per un tempo di gran lunga superiore alle cure tradizionali. I vaccini antitumorali (immunoterapia attiva) mirano a prevenire lo sviluppo dei tumori (vaccini preventivi) oppure a curarli (vaccini terapeutici) mediante la stimolazione delle difese immunitarie contro le cellule tumorali. Con il termine "vaccini preventivi" si intendono alcuni vaccini classici, in grado di prevenire l'infezione da parte di virus come quello dell'epatite B (HBV) o del papilloma umano (HPV), che possono essere una delle cause di insorgenza di alcuni tumori. I vaccini anticancro preventivi, quindi, sono in tutto e per tutto analoghi agli altri vaccini contro le malattie infettive, ma hanno anche questo ulteriore effetto secondario positivo: riducono il rischio di ammalarsi di determinati tumori che sono favoriti o direttamente provocati dalla presenza di certi virus. Il vaccino, quindi, non ha un effetto diretto sul tumore del collo dell'utero (nel caso del vaccino anti-HPV) o del fegato (nel caso del vaccino contro l'epatite B) ma, poiché previene l'infezione che induce infiammazioni croniche o mutazioni dirette che sono la causa dei tumori, ha di fatto anche un'azione preventiva di tipo oncologico.

Perciò, si ritiene opportuno potenziare ulteriormente le campagne vaccinali anti-HPV e contro l'epatite B. Per quanto riguarda il papilloma umano, si nota una certa inconsapevolezza da parte della popolazione maschile riguardo la pericolosità di questo virus. Il Papilloma virus può causare nell'uomo tumori del pene, dell'ano e dell'orofaringe, proprio come alle neoplasie della cervice uterina nella donna. Nell'uomo, le neoplasie interessano soprattutto l'apparato genitale e il distretto oro-faringeo. L'80-90% di tumori anali, il 50% di quelli del pene e 45-90% di quelli della testa e del collo sono legati a questa infezione. Si stima che circa il 75% dell'intera popolazione venga a contatto con l'HPV. Gli uomini, in mancanza di lesioni e sintomi, si trasformano in portatori sani prima che il virus venga eliminato spontaneamente dal sistema immunitario. Pertanto, si ritiene opportuno incoraggiare la vaccinazione antiHPV anche verso la popolazione di sesso maschile, proseguendo il percorso avviato a livello regionale e anche con campagne di informazione specifiche dedicate alla popolazione maschile.

Come già evidenziato nella risoluzione oggetto n. 5146 relativa alla Sessione Europea 2022, rispetto all'impatto che la pandemia ha avuto su molti servizi riconosciuti come essenziali, fra cui gli screening, **si sottolinea** l'impegno della Regione per proteggere la salute dei cittadini contro la pandemia COVID-19, **si evidenzia** la necessità di proseguire nel monitoraggio routinario sull'andamento dei programmi di screening in regione e **si invita** pertanto la Giunta a monitorare lo sviluppo delle proposte che saranno presentate dalla Commissione europea con l'impegno di dare attuazione nel contesto delle diverse politiche regionali alle azioni previste.

Un nuovo slancio per la democrazia europea

21) Obiettivo n. 42 "Pacchetto anticorruzione" - A livello internazionale le principali fonti sono la Convenzione ONU contro la corruzione del 9/12/2003 (*United Nation convention against corruption*), la Con-

venzione OCSE contro la corruzione del 17/12/1997, la convenzione penale del Consiglio d'Europa del 27/01/1997 e la convenzione civile del Consiglio d'Europa del 4/11/1999. Il testo della Convenzione delle Nazioni Unite è il primo testo che ha messo in luce gli elementi relativi a trasparenza, integrità, *accountability*, politiche di prevenzione della corruzione, individuazione nei vari ordinamenti degli organi per la prevenzione della corruzione, appalti pubblici, codici di condotta dei pubblici ufficiali. **Si ritiene di interesse evidenziare** che il Consiglio d'Europa ha istituito un meccanismo di monitoraggio importante, il *Group of States against corruption*, cosiddetto GRECO, che a livello internazionale agisce in modo potente per fare il monitoraggio sulle situazioni di corruzione.

A livello europeo la principale normativa è costituita dalla comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio economico-sociale del 2011 "Lotta contro la corruzione nella UE" che riporta un'analisi della Convenzione ONU e istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), dalla Convenzione del 1997 sulla lotta contro la corruzione dei funzionari della UE o di Paesi UE, dalla Quinta direttiva antiriciclaggio (UE) 2018/843 del 30 maggio 2018 aggiornata nel 2021, dalle norme in materia di appalti pubblici e infine la direttiva (UE)2019/1937 sulla protezione dei segnalanti, cosiddetta Whistleblower. In particolare, la direttiva (UE)2019/1937 che è stata recepita in Italia con il decreto legislativo n. 24 del 10 marzo 2023 mira a proteggere i *whistleblower*, cioè coloro che in maniera riservata segnalano situazioni di *maladministration*, cioè cattiva Amministrazione, anticorruzione in senso generale. Tra i mutamenti più rilevanti che questa normativa in materia di *whistleblowing* ha introdotto, si evidenzia che il *whistleblower*, colui che vorrà fare segnalazioni, potrà rivolgersi non solo alle RPCT dell'Amministrazione presso la quale ritiene ci sia un illecito, ma anche all'ANAC, cioè all'Autorità nazionale anticorruzione. Per quanto riguarda il sistema di monitoraggio, **si rileva** che è stato istituito un ciclo annuale per la verifica della situazione relativa

allo stato di legalità dei Paesi dell'Unione europea che include la relazione annuale della Commissione sullo stato di diritto e delle raccomandazioni per Paese. L'ultima Relazione sullo stato di diritto è quella del 2022, per quanto riguarda l'Italia è stato posto l'accento sul PNRR, sulla opportunità di adottare norme sul conflitto di interessi e di regolamentare il lobbying e le donazioni a fondazioni e associazioni politiche.

Nel richiamare il programma di lavoro della Commissione, **si evidenzia** che su questo tema vi sarà una nuova comunicazione dell'Unione europea sulla politica anticorruzione nel secondo semestre del 2023 alla quale farà seguito una direttiva contro la corruzione nell'Unione europea con una normativa aggiornata finalizzata ad attuare la Strategia dell'Unione europea per l'unione della sicurezza 2020-2025 di cui alla COM(2020)605 del 24/7/2020 e il Trattato dell'ONU UNCAC.

Si segnala anche che l'iter di approvazione del testo definitivo della proposta di Regolamento che istituisce l'Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo di cui alla COM(2021)421 del 20/7/2021 sta arrivando a conclusione, manca la parte relativa all'individuazione della sede dell'Autorità per la quale è stata presentata domanda da parte del Comune di Torino e della Regione Piemonte.

Per quanto riguarda il quadro legislativo nazionale, si occupano del tema la legge Severino, la L. n. 190 del 2012, che è stata attuata con i decreti legislativi n. 33 del 2013 sulla trasparenza e n. 39 del 2013 sull'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi. Il quadro include poi il DPR n. 62 del 2013 relativo al Codice nazionale di comportamento dei dipendenti pubblici, il D. lgs. 231 del 2007 che attua la direttiva 2005/60/CE sull'antiriciclaggio, il D.L. 80 del 2021 che ha istituito il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) e il decreto legislativo n. 24 del 2023, sul *whistleblower*.

A livello nazionale l'azione di prevenzione della corruzione in tutti gli ambiti dell'attività amministrativa è svolta da ANAC, autorità

amministrativa indipendente, che predispone il Piano nazionale anticorruzione, l'ultimo è quello del 2022, a cui la Regione si è ora adeguata con il PIAO. Riguardo all'antiriciclaggio, invece, a livello nazionale c'è l'Ufficio Informazioni Finanziarie (UIF) presso la Banca d'Italia e a livello locale ci sono i segnalatori di operazioni sospette. Tenuto conto di quanto sopra, **si invita** la Giunta a seguire l'iter dell'iniziativa per valutare l'impatto sulla normativa regionale e la opportunità di partecipare alla fase ascendente.

22) Obiettivo n. 43 “Diritti delle persone con disabilità” - L'iniziativa, che si colloca nell'ambito della Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030, garantirà il riconoscimento reciproco dello status di disabilità in tutti gli Stati membri e renderà più facile per le persone con disabilità ottenere il sostegno adeguato quando viaggiano o si trasferiscono in un altro paese dell'Unione europea. **Si evidenzia** che l'iniziativa sulla tessera europea della disabilità sarà fondamentale per evitare di discriminare i portatori, ma soprattutto le portatrici di disabilità invisibili. A questo proposito si stima che in Italia, il 93% delle persone disabili non appaia come tale, poiché ad oggi le cause di disabilità sono date da malattie, che anche grazie allo sviluppo delle tecniche di cura, impattano in maniera significativamente inferiore sulle abilità motorie. Queste malattie oltre ad essere poco visibili, colpiscono statisticamente più le donne che gli uomini. Oltre a ciò, **si aggiunge** che per le donne disabili aumenta esponenzialmente il rischio di essere esposte a discriminazioni multiple: in quanto donne e in quanto disabili. **Si sottolinea** che la tessera europea per la disabilità si rivelerà particolarmente importante per il genere femminile anche ai fini della prevenzione delle discriminazioni multiple. A ciò **si aggiunge** che nei paesi a basso e medio reddito le donne con disabilità sono da due a quattro volte più esposte alla possibilità di subire violenza da parte del proprio partner, come evidenziato dal Piano d'azione dell'unione europea sulla parità di genere III - un'agenda ambiziosa per la parità di genere e l'emancipazione femminile nell'azione

esterna dell'Unione europea di cui al documento SWD (2020) 284 final del 25/11/2020. Rispetto al tema del sostegno della disabilità multifunzionale e dei minori, **si auspica** un percorso integrato con il coinvolgimento anche del Garante per l'infanzia e anche a livello di pianificazione dell'utilizzo delle risorse. Sostenendo anche l'impegno dei Comuni per la qualificazione e il rafforzamento delle Misure a sostegno del successo formativo e delle transizioni verso il lavoro degli studenti certificati ai sensi della legge n. 104/92 nella responsabilità degli Enti locali, ovvero per la realizzazione di interventi per l'arricchimento, la qualificazione e il rafforzamento dei servizi e delle opportunità, finalizzati a sostenere i giovani con disabilità nel proprio percorso individuale verso l'autonomia e nella transizione verso il lavoro, rafforzando la continuità delle progettualità individuali nella prospettiva di una visione unitaria tra progetto educativo e progetto di vita, a partire dalla collaborazione tra i servizi e le professionalità e nella integrazione e non sovrapposizione con i servizi e le professionalità nella competenza delle istituzioni scolastiche.

Pur derivando da un'iniziativa decennale già in atto nell'UE rispetto alla quale la Regione Emilia-Romagna si è allineata da tempo, **si ribadisce** che la tessera europea per il riconoscimento reciproco appare importante per riconoscere uno standard di servizi elevato ed uguale in tutta la UE anche grazie allo strumento dei fondi FSE+. Dato atto che la pandemia da COVID-19 ha messo in evidenza nuovi bisogni delle persone con disabilità, sia in termini formativi per lo sviluppo di competenze digitali, che in termini di servizi alla luce di nuovi modelli di organizzazione di lavoro, come il lavoro da remoto e il lavoro agile, **si invita** la Giunta a seguire e partecipare ai lavori sul "pacchetto per migliorare i risultati sul mercato del lavoro delle persone con disabilità" della Commissione europea.

- 23) Con riferimento alla Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio (UE) (2022) 526 del 12/10/2022 relativa a un "Anno europeo delle competenze 2023" si richiama** il discorso sullo stato dell'Unione del

14 settembre 2022 in cui la Presidente Von der Leyen ha individuato in una “forza lavoro con competenze adeguate” un fattore cruciale alla base della competitività attuale e futura della nostra economia sociale di mercato. **Si sottolinea** che i cambiamenti demografici stanno riducendo l’entità della forza lavoro disponibile e in alcuni settori si registra un aumento della domanda di lavoratori, scarsamente e altamente qualificati, e in particolare **si evidenzia** la carenza di donne nell’istruzione e nell’occupazione in campo scientifico, tecnologico, ingegneristico e mate-matico (STEM). **Si rileva** che la sola forza lavoro interna dell’UE non è e non sarà sufficiente a soddisfare le esigenze attuali e future del mercato del lavoro e che nell’ultimo decennio le lavoratrici e i lavoratori migranti hanno occupato una parte consistente dei nuovi posti di lavoro nell’UE, contribuendo a soddisfare le esigenze del mercato del lavoro. **Si evidenzia** che l’ammissione dei migranti rientra in una più ampia combinazione di politiche volte ad affrontare le carenze di manodopera e di competenze e **si ricorda** che nel Nuovo patto sulla migrazione e l’asilo, di cui alla comunicazione COM(2020) 609 del 23/09/2020, la Commissione europea ha previsto una serie di iniziative per attrarre cittadini di paesi terzi che hanno competenze necessarie nell’UE, a cui si affiancano nei percorsi complementari per le persone bisognose di protezione internazionale collegati a istruzione e lavoro finalizzati a valorizzare il talento dei rifugiati, nell’ambito della Raccomandazione (UE)2020/1364 del 23 settembre 2020.

Alla luce di quanto sopra riportato, **si sottolinea** che l’Anno europeo delle competenze è una tappa importante per la realizzazione del Pilastro europeo dei diritti sociali e l’attuazione dell’Agenda per le competenze per l’Europa per la competitività sostenibile di cui alla COM(2020)274 del 1/7/2020 e **si evidenzia** che una forza lavoro qualificata è un motore fondamentale della crescita, che rafforza la capacità di innovazione e la competitività di tutte le imprese europee e in particolare delle piccole e medie imprese (PMI), che rivestono un ruolo fondamentale nel nostro paese e nella Re-

gione Emilia-Romagna, oltre che un valore per la dignità della persona e una leva per sostenere la natalità attraverso politiche attive del lavoro. La carenza di forza lavoro disponibile rappresenta una criticità e **si sottolinea** che occorre rafforzare e orientare le competenze, in particolare le STEM. A tal fine **si sollecita** la Regione a promuovere tra le ragazze percorsi educativi orientati alle materie scientifiche, atteso che è ancora basso il numero di coloro che vi si dedicano e si auspica sul tema un confronto per una disamina sull'utilizzo dei fondi FSE+ e una loro pianificazione in tal senso.

Si sottolinea che anche per la Pubblica amministrazione si apre una stagione di sfide e rinnovamento del personale, si **evidenzia quindi** che l'anno delle competenze rappresenta un'opportunità affrontare la transizione per cui in questo ambito la dirigenza è chiamata a mettere in campo capacità di problem solving.

Si invita pertanto la Giunta a monitorare e valutare le iniziative e le proposte che la Commissione europea e presenterà nell'ambito dell'anno europeo delle competenze, ai fini di un efficace coordinamento a livello interistituzionale per l'attuazione delle politiche regionali in conformità con i vari stakeholder (scuole, università, istituti di formazione), nonché per la programmazione dei fondi regionali.

24) Con riferimento ai risultati e sviluppi della Conferenza sul futuro dell'Europa, il più grande esperimento partecipazione collettiva che si è concluso il 9 maggio 2022. I cittadini hanno chiesto maggiore Europa, quindi rafforzamento delle competenze e cambiamenti dei meccanismi decisionali. La maggior parte delle proposte sono realizzabili a Trattati invariati e molte sono state inserite nel Programma di lavoro 2023 della Commissione europea; altre misure invece richiedono una riforma dei Trattati, ad esempio quelle che riguardano salute, energia, fiscalità, politica estera e di sicurezza, migrazioni, educazione e sociale, così come quelle relative agli assetti istituzionali. In particolare, su questo ultimo punto, si è posto l'accento sul superamento della regola dell'unanimità, per quelle materie in cui è ancora vigente, e l'attribuzione di maggiori

poteri al Parlamento europeo soprattutto con riferimento ai poteri in materia di bilancio, in quanto il Parlamento non ha alcun potere rispetto alle entrate. Tra le richieste anche quelle relative alla modifica dei nomi delle istituzioni europee. Al termine del processo le istituzioni europee si sono impegnate a dare seguito alle proposte dei cittadini. Il Parlamento in particolare ha presentato una risoluzione contenente due proposte di emendamento ai Trattati volte a superare l'unanimità e ha chiesto la convocazione di una Convenzione. La Presidente Ursula von der Leyen nel suo discorso sullo stato dell'Unione ha appoggiato la richiesta del Parlamento europeo. Il Consiglio, invece di trasmettere la risoluzione con i due emendamenti del Parlamento al Consiglio europeo, il quale avrebbe dovuto decidere a maggioranza semplice sulla convocazione o meno di una convenzione di riforma dei trattati, ha invece inviato una nota con cui invitava il Parlamento a predisporre tutti gli emendamenti necessari a dar seguito alle proposte sperando che il Parlamento non riesca a predisporre una riforma organica complessiva dei Trattati, cosa che invece il Parlamento sta cercando di fare. È infatti in discussione alla Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo una risoluzione che prevede tutta una serie di emendamenti ai Trattati per realizzare tutte le proposte della Conferenza sul futuro dell'Europa. È chiaro che la leale collaborazione tra le 3 istituzioni e in parte è venuta meno.

Si sottolinea che questo dibattito tra le Istituzioni sta avvenendo in un contesto in cui prima la pandemia e poi l'invasione russa dell'Ucraina hanno reso particolarmente evidenti i costi della non Europa sul piano della sanità, dell'energia della politica estera e difesa. A questo proposito tutti gli Stati membri stanno sopportando un aumento della spesa militare, mentre sarebbe meglio agire a livello europeo perché 27 Stati membri e l'Unione insieme hanno una spesa militare che è pari al triplo di quella russa, senza avere alcuna capacità deterrente rispetto alla Russia, perché spende circa il 45% degli Stati Uniti insieme, ma abbiamo una capacità di circa il 10% rispetto

agli Stati Uniti. A questo proposito **si sottolinea** che non è possibile una difesa europea senza una politica estera europea al cui servizio mettere lo strumento militare. L'Unione europea non ha competenze in quei settori in cui in questo momento è particolarmente esposta, come la politica estera, la sicurezza e difesa, le migrazioni e l'energia. Su questo punto **si rileva** che l'obiettivo è quello della creazione di una riserva strategica europea, il completamento delle reti transeuropee e l'acquisto comune dell'energia dai Paesi terzi. Se la negoziazione avvenisse a livello europeo, come è stato fatto per i vaccini, sarebbero disponibili quantità maggiori, contratti più lunghi e prezzi più bassi perché l'Unione europea, nel suo insieme, è il più grande importatore di energia del mondo e un'azione centralizzata avrebbe potuto fare una differenza enorme per i cittadini europei in questo periodo di crisi energetica. In chiusura **si sottolinea** che la Conferenza sul futuro dell'Europa è un'occasione straordinaria per innescare un vero processo costituente che sfocerebbe in una riforma organica dell'Unione attraverso la convocazione di una Convenzione per la riforma dei trattati che coinvolgerebbe le istituzioni europee nazionali, regionali, locali e civili.

25) Rispetto alla qualità della legislazione, si richiama il principio "legiferare meglio", il programma REFIT e la regola del "one in one out". **Si evidenzia** che per la semplificazione normativa e la *better regulation*, tre sono gli strumenti regolamentari fondamentali che la Commissione europea utilizza: le valutazioni di impatto, le valutazioni ex post e le consultazioni. **Si evidenzia** che la Commissione europea nelle sue proposte valuta e tiene in considerazione l'impatto della normativa rispetto alla competitività delle aziende, sotto diversi angoli: quello dell'innovazione, quello internazionale, nonché quello delle piccole e medie imprese. Non si tratta, perciò di semplificazione fine a sé stessa, ma di un processo che è alla base di una migliore qualità legislativa.

Con riguardo al programma REFIT, **si evidenzia** che si tratta di un programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della legi-

slazione e si identifica in uno strumento di semplificazione continua in quanto, ogni volta che sussiste la revisione di una legge, è necessario prima procedere a una valutazione. Obiettivi generali del REFIT sono la riduzione di oneri non necessari, la semplificazione e la modernizzazione. **Si sottolinea** a questo proposito il costante tentativo di limitare oneri aggiuntivi che, di volta in volta, ogni legislazione potrebbe aggiungere nel quadro normativo vigente e senza incorrere nell'errore della deregolamentazione. **Si sottolinea** che all'interno di questi obiettivi trovano ampio spazio i portatori di interesse che sulla piattaforma "Have your say: Simplify!" possono apportare il proprio contributo per indicare quali siano le aree da semplificare e come semplificarle. Inoltre, **si rileva** che con riguardo all'obiettivo della semplificazione la Commissione pubblica tutti gli anni l'*Annual Burden Survey*, consistente nell'indagine annuale sugli oneri.

Con riferimento alla regola del "one in, one out", **si segnala** che il 2022 è stato il primo anno di applicazione di questo principio che riguarda unicamente i costi. Ciò significa che tutti i costi devono essere il più possibile quantificati nelle valutazioni d'impatto. Per ciò che concerne i costi di investimento previsti per conformarsi alla legislazione, l'UE e/o gli Stati membri offrono strumenti specifici per accompagnare gli adeguamenti necessari, mentre i costi amministrativi sono compensati dall'eliminazione degli oneri equivalenti esistenti nello stesso settore. **Si segnala** che tale approccio alla semplificazione comporta un lavoro anche di tipo culturale sui legislatori, in quanto a tutti gli stadi della decisione politica si tengono in considerazione i costi e i benefici delle iniziative, facendo questa analisi in maniera granulare, avendo inoltre chiaro che alcuni costi, per quanto necessari, possono essere minimizzati, in modo tale da non creare un accumulo di spese.

Con riferimento alla piattaforma Fit for Future, parte integrante del programma REFIT, **si sottolinea** che riunisce le autorità nazionali, le autorità regionali e locali, poiché sono le Regioni e le autorità locali gli enti che attuano le normative dell'Unione europea, fornendo dettagli

e alimentando il ciclo. Rilevante è il ruolo del Comitato delle Regioni e del RegHub, nonché della rete dei rappresentanti delle piccole e medie imprese a cui si aggiunge il rappresentante dell'Unione europea per le piccole e medie imprese. La Piattaforma comprende un gruppo governativo composto da 27 rappresentanti degli Stati membri oltre a tre membri del Comitato delle Regioni e un gruppo dei portatori di interessi composto da 19 rappresentanti di organizzazioni di settore più 3 membri del Comitato europeo sociale ed economico. La Piattaforma emette pareri ed opera sulla base di un programma di lavoro annuale che prende in considerazione varie fonti: Programma di lavoro della Commissione, risultati delle valutazioni principali, informazioni fornite dalla rete dei rappresentanti delle piccole e medie imprese, contributi dei cittadini ricevuti tramite il portale "Have your say!". Quest'ultima, in particolare, è la piattaforma partecipativa multilingue della Commissione europea attraverso cui i cittadini possono contribuire alla definizione della normativa europea.

Sul tema della *better regulation* a livello regionale si ricorda la legge regionale 3 agosto 2022 n. 11 rubricata "Abrogazioni e modifiche di leggi e disposizioni regionali in collegamento con la sessione europea 2022. Altri interventi di adeguamento normativo" con cui sono state abrogate 9 leggi regionali al fine di semplificare il sistema normativo regionale, in attuazione del principio di miglioramento della qualità della legislazione contenuto nella legge regionale 7 dicembre 2011, n. 18 e del principio di revisione periodica della normativa previsto a livello europeo dal "Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT))" di cui alla Comunicazione COM (2012) 746 "Adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea"

Con riferimento agli strumenti per l'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) e la Valutazione di impatto della regolamentazione (VIR) si evidenzia che la Regione Emilia-Romagna è dotata di una serie di strumenti, rinvenibili in clausole valutative e relazioni, con cui viene svolta rispettivamente un'attività di valutazione dell'impatto atteso

e di monitoraggio dell'efficacia della legislazione regionale. A questo proposito nel 2022 sono state approvate sette leggi che contengono una clausola valutativa e sono state trasmesse all'Assemblea Legislativa 16 relazioni di risposta alle clausole valutative.

Si evidenzia la opportunità di un maggiore utilizzo dell'analisi di impatto ex-ante della regolazione al fine consentire ai Consiglieri di svolgere il proprio ruolo anche utilizzando lo studio e i dati contenuti nelle schede di AIR.

Nell'ambito delle azioni per la semplificazione normativa, **si evidenzia** l'opportunità di riunire e coordinare la legislazione vigente attraverso la redazione di testi unici per materia, al fine di attuare il processo di razionalizzazione e semplificazione della normativa regionale di cui all'articolo 54 dello Statuto e rendere la fruizione della legislazione più semplice e agevole per i professionisti e per gli utenti.

26) on riferimento al tema della partecipazione della Regione Emilia-Romagna al processo decisionale europeo, **si evidenzia** che la fase ascendente della Regione Emilia-Romagna passa attraverso due grandi canali. Il primo canale è quello previsto dalla legge n. 234/2012, legge che a livello nazionale prevede le modalità con le quali le Regioni fanno avere le loro osservazioni sui diversi atti che dalla Commissione europea vengono mandati per la consultazione a livello nazionale e regionale. A tale proposito, **si sottolinea** che nel 2022 sono state approvate le seguenti risoluzioni:

- **n. 4995 del 30 marzo 2022** sulla Proposta di direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia (rifusione), COM(2021)802 del 15 dicembre 2021;
- **n. 5341 del 22 giugno 2022** sulla Proposta di regolamento riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo (normativa sui dati) - COM(2022)68 del 23 febbraio 2022;
- **n.5780 del 5 ottobre 2022** sulla Proposta di direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica - COM(2022)105 dell'8 marzo 2022.

27) Con riferimento al coinvolgimento dei portatori di interesse al processo decisionale europeo si evidenzia che, in attuazione della L.r. n.16/2008 art. 3 “Partecipazione”, nel corso del 2022 sono state attivate sul portale di e-democracy della Regione Emilia-Romagna PartecipAzioni due consultazioni in attuazione di quanto espresso nella Risoluzione n. 3328 di chiusura della Sessione europea 2022 sulle iniziative relative alla Proposta di regolamento relativa alla normativa sui dati (COM/2022/68) e alla Proposta di direttiva relativa alla lotta alla violenza contro le donne alla violenza domestica (COM/2022/105). **Si evidenzia** che sulla proposta di direttiva riguardante la lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica le osservazioni espresse con Risoluzione n. 5780/2022 sono state adottate dalla Conferenza delle Regioni come posizione comune delle Regioni rispetto all’elaborazione della posizione italiana su questa proposta. **Si rileva** che tale modalità di consultazione riscontra il limite temporale dei 30 giorni stabilito dalla L. 234/2012 entro i quali la Regione dovrebbe pronunciarsi. Pur trattandosi di un termine ordinatorio che difficilmente viene rispettato, si ritiene opportuno prevedere nuove modalità di consultazione, da attivare eventualmente anche nella forma di sondaggio, sulle iniziative annunciate dalla Commissione europea nel programma di lavoro 2023 di interesse per la Regione Emilia-Romagna, incrociando le consultazioni proposte dalla Commissione europea sul portale “Have your say” che vengono proposte nella fase pre-legislativa.

28) Considerato il quadro sopradescritto, si invitano la Giunta e l’Assemblea legislativa a continuare ad impegnarsi per:

- a) ampliare la partecipazione** della società civile, dei cittadini e delle imprese del territorio, sia durante i lavori della Sessione europea sia, successivamente, in occasione della partecipazione regionale alla fase ascendente sulle singole iniziative dell’UE, attraverso l’attivazione delle consultazioni.
- b) rafforzare le relazioni istituzionali** con il Parlamento nazionale finalizzate a realizzare un’attività di programmazione che con-

senta di organizzare in tempo utile e coordinato i lavori parlamentari e delle Assemblee regionali, per la redazione dei pareri espressi nell'ambito della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e proporzionalità delle proposte di atti legislativi europei e del dialogo politico con le Istituzioni europee;

- c) rafforzare le relazioni con il Parlamento europeo**, attraverso il costante “dialogo strutturato” con i parlamentari europei, in particolare gli eletti sul territorio emiliano-romagnolo, a partire dalla condivisione degli esiti della Sessione europea 2022 e nella prospettiva di porre le basi per una collaborazione più diretta e costante con il Parlamento europeo, divenuto a seguito del rafforzamento delle sue prerogative di intervento nei processi decisionali, un interlocutore fondamentale per i territori;
- d) rafforzare nell'ambito delle proprie competenze le relazioni con i diversi soggetti istituzionali coinvolti, a livello nazionale ed europeo**, nei processi di formazione e attuazione delle politiche e del diritto europeo; **si ricorda** a questo proposito che la Giunta regionale partecipa dal 2019 alle consultazioni promosse nell'ambito del progetto RegHub, avviato nel 2019 dal Comitato delle Regioni e che ora è diventato sottosezione della piattaforma generale di consultazione Fit for Future. In questo tipo di consultazioni viene presentato, alle Regioni che partecipano, un questionario contenente una serie di domande che indicano i punti essenziali di alcune materie sulle quali la Commissione sta lavorando. Ciò è dato dal fatto che le Regioni hanno un ruolo strategico all'interno dei processi di consultazione che insistono sulle bozze di atto, che successivamente porteranno alla redazione delle direttive e dei regolamenti europei. Si tratta di consultazioni che coinvolgono le Regioni che, a loro volta, coinvolgono gli stakeholder qualificati per una valutazione di impatto territoriale. Nell'ambito della piattaforma Fit for Future nel 2023 la rete RegHub affronterà temi importanti, quali: la direttiva sull'orario di lavoro; il Regolamento sul servizio di trasporto

pubblico locale; il programma dell'Europa digitale. **Si sottolinea** che alcuni questionari RegHub coinvolgono direttamente gli HUB a prescindere dalle consultazioni Fit for Future. Tra questi, in particolare, sono previsti questionari sul Green Deal 2.0, neutralità climatica e tre iniziative sulla Politica Agricola Comune (PAC) per valutare come la Regione si rapporta con lo Stato. In quest'ultimo caso il questionario non è diffuso agli stakeholder, perché le domande riguardano il ruolo dello Stato e il ruolo della Regione. Si evidenzia dunque che il metodo di lavoro RegHub integra quanto la Regione Emilia-Romagna già compie attraverso la L. 234/2012 e consente di anticipare i temi europei.

Tenuto conto di quanto sopra, **si invita la Giunta e l'Assemblea legislativa**, ciascuna per la propria competenza, a monitorare l'aggiornamento delle iniziative all'interno del programma REFIT. Inoltre, **si invita la Giunta** ad informare l'Assemblea sulle consultazioni promosse nell'ambito del progetto RegHUB anche al fine di una maggiore partecipazione da parte dei consiglieri.

CON RIFERIMENTO ALLA PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA ALLA FORMAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

29) Alla luce delle considerazioni sul dibattito politico svolto e di quanto indicato nel Rapporto conoscitivo per la Sessione europea 2023, si rileva l'interesse prioritario della Regione Emilia-Romagna per gli atti e le iniziative preannunciate dalla Commissione europea nel Programma di lavoro per il 2023 di seguito elencate:

ALLEGATO I - NUOVE INIZIATIVE

Green Deal europeo

Obiettivo n. 1 - Mercato dell'energia elettrica

Revisione delle norme dell'UE per il mercato interno dell'energia elettrica (carattere legislativo, con una valutazione d'impatto, articolo 194 TFUE, 1° trimestre 2023)

Obiettivo n. 2 - Idrogeno rinnovabile

Banca europea dell'idrogeno (carattere legislativo o non legislativo, 3° trimestre 2023)

Obiettivo n. 3 - Riduzione dei rifiuti

Revisione degli aspetti relativi ai rifiuti alimentari e tessili della direttiva quadro dell'UE sui rifiuti (carattere legislativo, con una valutazione d'impatto, articoli 191 e 192 TFUE, 2° trimestre 2023)

Obiettivo n. 4 - Nuove tecniche genomiche

Legislazione per le piante prodotte con alcune nuove tecniche genomiche (carattere legislativo, con una valutazione d'impatto, 2° trimestre 2023, risponde alla decisione (UE) 2019/1904 del Consiglio - "Articolo 241 TFUE" che "invita la Commissione a presentare [...] uno studio [...] concernente lo statuto delle nuove tecniche genomiche conformemente al diritto dell'Unione e [...] una proposta, se del caso tenendo conto dei risultati dello studio [...]")

Obiettivo n. 5 - Benessere degli animali

Revisione della legislazione dell'UE sul benessere degli animali (carattere legislativo, con una valutazione d'impatto, articoli 43 e 114 TFUE, 3° trimestre 2023)

Obiettivo n. 6 - Sistemi alimentari sostenibili

Quadro legislativo per sistemi alimentari sostenibili (carattere legislativo, con valutazione d'impatto, 3° trimestre 2023)

Obiettivo n. 7 - Suoli sani

Iniziativa sulla protezione, la gestione e il ripristino sostenibili dei suoli dell'UE (carattere legislativo, con una valutazione d'impatto, articolo 192, paragrafo 1, TFUE, 2° trimestre 2023)

Obiettivo n. 8 - Pacchetto per rendere più ecologico il trasporto merci

a) Trasporto internazionale di merci e passeggeri - aumento della quota del traffico ferroviario (carattere legislativo, con una valutazione d'impatto, articolo 91 TFUE, 2° trimestre 2023)

b) Revisione della direttiva sui trasporti combinati (carattere legislativo, con una valutazione d'impatto, articolo 91 e articolo 100, paragrafo 2, TFUE, 2° trimestre 2023)

Obiettivo n. 9 - Trasporti sostenibili

Iniziativa per rendere più ecologici i parchi veicoli aziendali (carattere legislativo o non legislativo, 3° trimestre 2023)

Un'Europa pronta per l'era digitale

Obiettivo n. 10 - Materie prime critiche

Legge europea sulle materie prime critiche (carattere legislativo e non legislativo, con una valutazione d'impatto, articolo 114 TFUE, 1° trimestre 2023)

Obiettivo n. 11 - Aiuti per le PMI

Revisione della direttiva sui ritardi di pagamento (carattere legislativo, con una valutazione d'impatto, articolo 114 TFUE, 3° trimestre 2023)

Obiettivo n. 12 - Mondi virtuali

Iniziativa sui mondi virtuali come il metaverso (carattere non legislativo, 2° trimestre 2023)

Obiettivo n. 13 - Pacchetto sulle licenze di brevetto

Obiettivo n.14 - Salute pubblica

Censimento e registrazione dell'amianto negli edifici (carattere legislativo, con valutazione d'impatto, 2° trimestre 2023, risponde alla risoluzione P9_TA (2021) 0427 - "Articolo 225 TFUE" "Protezione dei lavoratori dall'amianto")

Obiettivo n. 15 - Mercato interno

30 anni di mercato unico (carattere non legislativo, 1° trimestre 2023)

Obiettivo n. 16 - Gestione dello spettro per il decennio digitale

Nuovo programma relativo alla politica in materia di spettro radio (RSPP 2.0) (carattere legislativo, con una valutazione d'impatto, articolo 114 TFUE, 3° trimestre 2023)

Obiettivo n. 18 - Pacchetto mobilità

- a) Uno spazio comune europeo di dati sulla mobilità (carattere non legislativo, 2° trimestre 2023)
- b) Quadro normativo dell'UE per il sistema Hyperloop (carattere legislativo, con una valutazione d'impatto, articolo 91 TFUE, 3° trimestre 2023)

Un'economia al servizio delle persone

Obiettivo n. 23 - Tassazione delle imprese

Imprese in Europa: quadro per l'imposizione dei redditi (Business in Europe: framework for income taxation (BEFIT)) (carattere legislativo, con una valutazione d'impatto, articolo 115 TFUE, 3° trimestre 2023)

Obiettivo n. 24 - Accesso ai dati nei servizi finanziari

- a) Quadro di finanza aperta (carattere legislativo, con una valutazione d'impatto, articolo 114 TFUE, 2° trimestre 2023)
- b) Revisione delle norme dell'UE sui servizi di pagamento (carattere legislativo, con una valutazione d'impatto, articolo 114 TFUE, 2° trimestre 2023)

Obiettivo n. 26 - Pacchetto investimenti al dettaglio

Miglioramento del quadro per gli investimenti al dettaglio (carattere legislativo, con una valutazione d'impatto, articolo 114 TFUE, 1° trimestre 2023)

Obiettivo n. 27 - Pacchetto economia sociale

- a) Raccomandazione del Consiglio sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale (carattere non legislativo, 2° trimestre 2023)

Obiettivo n. 28 - Promuovere tirocini migliori

Quadro di qualità rafforzato per i tirocini (carattere non legislativo e/o legislativo, 2° trimestre 2023)

Obiettivo n. 29 - Uso competitivo ed efficiente della capacità aeroportuale

Revisione del regolamento sulle bande orarie negli aeroporti (carattere legislativo, con una valutazione d'impatto, articolo 100, paragrafo 2, TFUE, 3° trimestre 2023)

Un'Europa più forte nel mondo

Obiettivo n. 32 - Sicurezza marittima

Comunicazione congiunta sull'aggiornamento della strategia per la sicurezza marittima dell'UE (carattere non legislativo, 1° trimestre 2023)

Obiettivo n. 33 - Buona governance

Definizione di un quadro sanzionatorio per contrastare la corruzione (carattere legislativo, 2° trimestre 2023)

Promozione dello stile di vita europeo

Obiettivo n. 34 - Salute mentale

Un approccio globale alla salute mentale (carattere non legislativo, 2° trimestre 2023)

Obiettivo n. 37 - Lotta contro gli abusi sessuali sui minori

Revisione della direttiva contro gli abusi sessuali sui minori (carattere legislativo, con una valutazione d'impatto, articolo 82, paragrafo 2, e articolo 83, paragrafo 1, TFUE, 3° trimestre 2023)

Obiettivo n. 38 - Cibersicurezza

Accademia per le competenze in materia di cibersicurezza (carattere non legislativo, 3° trimestre 2023)

Obiettivo n. 39 - Mobilità per l'apprendimento

Raccomandazione del Consiglio sul quadro aggiornato di mobilità per l'apprendimento (carattere non legislativo, articoli 165, 166 e 292 TFUE, 3° trimestre 2023)

Obiettivo n. 40 - Pacchetto prevenzione

- a) Revisione della raccomandazione del Consiglio relativa agli ambienti senza fumo (carattere non legislativo, articoli 153, 168 e 292 TFUE, 3° trimestre 2023)
- b) Raccomandazione del Consiglio sui tumori a prevenzione vaccinale (carattere non legislativo, articoli 168 e 292 TFUE, 3° trimestre 2023)

Un nuovo slancio per la democrazia europea

Obiettivo n. 42 - Pacchetto anticorruzione

Aggiornamento del quadro legislativo anticorruzione (carattere legislativo, articolo 83, paragrafo 1, TFUE, 3° trimestre 2023)

Obiettivo n. 43 - Diritti delle persone con disabilità

Tessera europea di disabilità (carattere legislativo, con una valutazione d'impatto, 4° trimestre 2023)

ALLEGATO II - REFIT

Obiettivo n. 1

Revisione del regolamento REACH: modifiche mirate del regolamento (CE) n. 1907/2006 concernente la registrazione, la valutazione e l'autorizzazione delle sostanze chimiche

Obiettivo n. 4

Revisione del regolamento sull'etichettatura dei prodotti tessili

Obiettivo n. 8

Revisione del quadro per la risoluzione alternativa delle controversie e la risoluzione delle controversie online al fine di migliorare l'applicazione del diritto dei consumatori

-
- 30) Si evidenzia** inoltre che la Commissione Statuto e Regolamento ha manifestato interesse ad approfondire i temi relativi a: esito e sviluppo in merito alla Conferenza sul futuro dell'Europa; programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione europea Refit e piattaforma Fit4Future.

31) Si impegnano conseguentemente l'Assemblea e la Giunta a valutare, al momento della effettiva presentazione degli atti, l'opportunità di inviare osservazioni al Governo ai sensi della legge n. 234 del 2013, articolo 24, comma 3, per gli aspetti di competenza regionale, anche ai fini della partecipazione al dialogo politico di cui all'art. 9 della medesima legge, oltre all'eventuale esame della sussidiarietà delle proposte legislative da parte dell'Assemblea;

32) Si impegnano l'Assemblea e la Giunta ad assicurare il massimo raccordo in fase ascendente, informandosi tempestivamente e reciprocamente all'avvio dell'esame degli atti, sia di quelli indicati nella Sessione europea sia degli ulteriori atti eventualmente presi in esame.

33) Con riferimento all'Allegato III del Programma di lavoro della Commissione europea, contenente le proposte legislative prioritarie in sospenso, si segnalano le seguenti iniziative:

- Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo alle indicazioni geografiche dell'Unione europea di vini, bevande spiritose e prodotti agricoli e ai regimi di qualità dei prodotti agricoli, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013, (UE) 2017/1001 e (UE) 2019/787 e che abroga il regolamento (UE) n. 1151/2012 - COM(2022) 134 final del 31.3.2022
- Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sulla riduzione delle emissioni di metano nel settore dell'energia e recante modifica del regolamento (UE) 2019/942 - COM(2021) 805 final 2021/0423 (COD) 15.12.2021
- Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sulla prestazione energetica nell'edilizia (rifusione) - COM(2021) 802 final del 15.12.2021
- Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che istituisce il Fondo sociale per il clima - COM/2021/568 del 14.7.2021

- Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi, che abroga la direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio - COM(2021) 559 del 14.7.2021
- Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sull'efficienza energetica (rifusione) - COM(2021) 558 del 14.7.2021
- Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica il regolamento (UE) 2019/631 per quanto riguarda il rafforzamento dei livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi, in linea con la maggiore ambizione dell'Unione in materia di clima - (COM(2021) 556 del 14.7.2021
- Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica la direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva n. 98/70/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio - COM(2021) 557 del 14.7.2021
- Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO recante modifica della direttiva 2003/87/CE per quanto riguarda il contributo del trasporto aereo all'obiettivo di riduzione delle emissioni in tutti i settori dell'economia dell'Unione e recante adeguata attuazione di una misura mondiale basata sul mercato - COM(2021)552 del 14.7.2021
- Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO recante modifica della direttiva 2003/87/CE che

- istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, della decisione (UE) 2015/1814 relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra e del regolamento (UE) 2015/757 - COM(2021) 551 del 14.7.2021
- Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo (normativa sui dati) - COM(2022)68 del 23.2.2022
 - Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sullo spazio europeo dei dati sanitari - COM(2022) 197 del 3.5.2022
 - Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica - COM(2022)105 dell'8.3.2022

Si segnala inoltre la seguente proposta legislativa non inclusa nell'Allegato III del Programma di lavoro 2023 della Commissione europea in quanto pubblicata a novembre, cioè successivamente al Programma di lavoro, su cui l'Assemblea legislativa si è espressa con Risoluzione n. 6546 dell'8 marzo 2023:

- Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che stabilisce misure per un livello elevato di interoperabilità del settore pubblico nell'Unione (normativa su un'Europa interoperabile) - COM(2022) 720 final del 18.11.2022

34) Si sottolinea l'importanza di assicurare, da parte della Giunta regionale, l'informazione circa il seguito dato alle iniziative dell'Unione europea sulle quali la Regione ha formulato osservazioni e sulle posizioni assunte a livello europeo e nazionale, in particolare in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

CON RIFERIMENTO ALLA PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA ALL'ATTUAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

35) Si segnala che ad oggi a livello nazionale non sono state presentate né la legge europea né la legge di delegazione europea per il 2023, che sono i due strumenti previsti dalla legge n. 234 del 2012 finalizzati a adeguare periodicamente l'ordinamento nazionale a quello dell'Unione europea.

36) Si segnalano, tuttavia, i seguenti atti di recepimento di attuazione di atti europei di possibile interesse regionale:

- DECRETO LEGISLATIVO 23 febbraio 2023, n. 18 - Attuazione della direttiva (UE) 2020/2184 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano
- DECRETO LEGISLATIVO 10 marzo 2023 , n. 24 - Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali

37) Con riferimento agli atti europei che hanno concluso di recente il loro iter di approvazione si segnala:

- a) atti sui quali la Regione ha formulato osservazioni con la **Risoluzione** **ogg. n. 4235** del 10 novembre 2021 sul pacchetto di proposte "Pronti per il 55%":
- Regolamento (UE) 2023/839 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 aprile 2023, che modifica il regolamento (UE) 2018/841 per quanto riguarda l'ambito di applicazione, semplificando le norme di comunicazione e conformità e stabilendo gli obiettivi degli Stati membri per il 2030, e il regolamento (UE) 2018/1999 per quanto riguarda il miglioramento del monitoraggio, della comunicazione, della rilevazione dei progressi e della revisione

- Decisione (UE) 2023/136 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 gennaio 2023 che modifica la direttiva 2003/87/CE per quanto riguarda la notifica agli operatori aerei basati nell'Unione della compensazione nell'ambito di una misura mondiale basata sul mercato
- b) atti relativi ad iniziative indicate come di interesse nella **Risoluzione n. 1817** relativa alla Sessione europea 2020:
 - Direttiva (UE) 2022/2555 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativa a misure per un livello comune elevato di cibersicurezza nell'Unione, recante modifica del regolamento (UE) n. 910/2014 e della direttiva (UE) 2018/1972 e che abroga la direttiva (UE) 2016/1148 (direttiva NIS 2)
 - Direttiva (UE) 2022/2381 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 novembre 2022 riguardante il miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori delle società quotate e relative misure
 - Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali)
 - Direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea
- c) atti relativi ad iniziative indicate come di interesse nella **Risoluzione n. 3328** relativa alla Sessione europea 2021:
 - Regolamento (UE) 2022/2379 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 novembre 2022 relativo alle statistiche sugli input e sugli output agricoli, che modifica il regolamento (CE) n. 617/2008 della Commissione e che abroga i regolamenti (CE) n. 1165/2008, (CE) n. 543/2009 e (CE) n. 1185/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 96/16/CE del Consiglio

38) Si invita la Giunta a continuare a monitorare l'iter delle proposte di atti legislativi europei sui quali la Regione si è pronunciata in fase ascendente, così da verificare le eventuali disposizioni di competenza regionale e garantire il rapido adeguamento dell'ordinamento ricorrendo, laddove possibile, allo strumento della legge europea regionale, previsto dalla legge regionale n. 16 del 2008;

39) Si rinnova l'invito alla Giunta regionale ad adoperarsi nelle opportune sedi affinché sia data rapida attuazione al comma 5 dell'articolo 40 della legge n. 234 del 2012, che prevede espressamente che: *“Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei ogni sei mesi informa le Camere sullo stato di recepimento delle direttive europee da parte delle regioni e delle province autonome nelle materie di loro competenza, secondo modalità di individuazione di tali direttive da definire con accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”, così da facilitare l'individuazione delle direttive, o altri atti legislativi europei, che incidono su materie di competenza statale e regionale.*

40) Si evidenzia, infine, che soprattutto con riferimento alle direttive europee più complesse e che intervengono trasversalmente in più settori in cui, sul piano interno, si intrecciano competenze legislative dello stato e delle regioni, una partecipazione sistematica da parte delle regioni alla fase ascendente potrebbe facilitare non solo l'applicazione del citato art. 40, comma 5, della legge 234 del 2012, consentendo di avere con congruo anticipo informazioni utili per la successiva individuazione delle competenze relative alle direttive da recepire, ma anche la definizione della posizione delle regioni in sede di Conferenza delle regioni e province autonome, anche ai fini dell'eventuale richiesta dell'intesa di cui all'art. 24, comma 4, della legge 234 del 2012.

41) Al fine di favorire la massima circolazione orizzontale e verticale delle informazioni,

- a) **si segnala la sezione del sito internet dell'Assemblea legislativa "L'Assemblea in Europa"** che costituisce il punto di raccolta unitario, per i cittadini e gli altri soggetti interessati, delle informazioni e dei risultati sulle attività di partecipazione della Regione ai processi decisionali europei;
- b) **si impegna l'Assemblea legislativa** a mantenere un rapporto costante con il Parlamento europeo, il Comitato delle Regioni, il Network Sussidiarietà e la rete REGPEX, e le altre Assemblee legislative regionali, italiane ed europee, anche attraverso la partecipazione alle attività della CALRE, favorendo lo scambio di informazioni sulle rispettive attività, la collaborazione e lo scambio di buone pratiche per intervenire efficacemente nel processo decisionale europeo;
- c) **si ribadisce** l'impegno a verificare nelle sedi più opportune il seguito dato alle osservazioni formulate sugli atti e le proposte legislative della Commissione europea e trasmesse con Risoluzione al Governo e al Parlamento nazionale, ai sensi della legge n. 234 del 2012, per contribuire alla definizione della posizione italiana da sostenere nei negoziati presso le Istituzioni europee, considerato che la stessa legge prevede che il Governo riferisca delle osservazioni che riceve dalle Regioni, del seguito dato e delle iniziative assunte nella Relazione consuntiva annuale al Parlamento nazionale;
- d) **si sottolinea** l'importanza di dare attuazione, con continuità e nei tempi stabiliti dalla legge, all'articolo 24, comma 2 della legge 234 del 2012 che assicura, nelle materie di competenza delle regioni, l'informazione qualificata e tempestiva da parte del Governo sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea, attraverso l'invio anche ai Consigli regionali e alle Giunte, tramite le rispettive Conferenze, delle relazioni elaborate dall'amministrazione con competenza prevalente per materia e inviate alle Camere dal Dipartimento per le politiche europee entro 20 giorni dalla trasmissione del progetto di atto legislativo, ai sensi dell' articolo 6, comma 4;

e) **si impegna** l'Assemblea legislativa ad inviare la presente Risoluzione al Senato, alla Camera, al Governo - Dipartimento politiche europee, al Parlamento europeo e ai parlamentari europei della circoscrizione nord-est, al Comitato delle Regioni e ai suoi membri emiliano romagnoli, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza delle Assemblee legislative regionali europee (CALRE).

*Approvata a maggioranza dei presenti
nella seduta antimeridiana del 9 maggio 2023*



EUROPE DIRECT
Emilia-Romagna

Redazione a cura di
Elisabetta Lucertini
Elena Malossi

Grafica e layout
Roberta Gravano
Assemblea legislativa

Stampa
Centro stampa regionale

Chiuso in redazione nel mese di agosto 2023



EUROPE DIRECT
Emilia-Romagna



Regione Emilia-Romagna
Assemblea legislativa

LA SESSIONE EUROPEA
DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA 2023

il filo
d'EUROPA n. 37