



La 153esima sessione plenaria del Comitato delle Regioni: gli aspetti di interesse territoriale dei pareri adottati

La presente relazione concerne le attività dell'Unione europea ed è svolta da Ugo Carlone della Regione Umbria. La relazione commenta i principali pareri adottati dal Comitato europeo delle Regioni nella 153esima sessione plenaria, tenutasi l'8 e il 9 febbraio 2023. Gli argomenti sono: lo spazio europeo dei dati sanitari; l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza; il piano d'azione per l'economia sociale; la proposta di Strumento per le emergenze nel mercato unico (SMEI) e la raccomandazione sul reddito minimo. Per ognuno di tali argomenti si sintetizza il contenuto evidenziando gli aspetti relativi alle Regioni.

Questa Nota riassume e discute i principali pareri adottati dal Comitato europeo delle Regioni nella 153esima sessione plenaria, tenutasi l'8 e il 9 febbraio 2023. Gli argomenti presi in esame sono: lo spazio europeo dei dati sanitari, l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza, il piano d'azione per l'economia sociale, la proposta di Strumento per le emergenze nel mercato unico (SMEI) e la raccomandazione sul reddito minimo. Per ognuno di essi si sintetizza, dapprima, il contenuto dell'atto adottato dalla Commissione europea; successivamente, vengono messi in evidenza i relativi rilievi e gli aspetti regionali e territoriali, sulla base dei pareri espressi dal Comitato. La Nota è stata redatta da Ugo Carlone.

Indice

1. Lo spazio europeo dei dati sanitari.....	3
2. L'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza.....	6
3. Un contesto favorevole all'economia sociale: la prospettiva locale e regionale.....	9
4. Lo Strumento per le emergenze nel mercato unico (SMEI).....	11
5. Un adeguato reddito minimo per l'inclusione sociale: la prospettiva locale e regionale.....	13

1. Lo spazio europeo dei dati sanitari

1.1. La proposta di regolamento sullo spazio europeo dei dati sanitari (EHDS)

Il 3 maggio 2022 la Commissione europea ha lanciato la *proposta di regolamento sullo spazio europeo dei dati sanitari (EHDS)* (COM(2022) 197), "pilastro fondamentale di una forte Unione europea della salute" e "**primo spazio comune dei dati** in un settore specifico ad emergere dalla strategia europea per i dati".

L'EHDS è finalizzato a garantire **agli individui il controllo e l'utilizzo dei propri dati sanitari**, sia nel proprio paese che negli Stati membri, promuovere "un **vero mercato unico** dei servizi e dei prodotti digitali in campo sanitario" e fornire "un **quadro normativo coerente**, affidabile ed efficiente per l'utilizzo dei dati sanitari nelle attività di ricerca, innovazione, elaborazione delle politiche e regolamentazione, pur nel pieno rispetto degli elevati standard di protezione dei dati dell'UE".

La **pandemia** ha "dimostrato chiaramente l'importanza dei servizi digitali nel settore sanitario", aumentati considerevolmente durante l'emergenza. Tuttavia, "la complessità delle regole, delle strutture e dei processi nei diversi Stati membri complica l'accesso ai dati sanitari e la loro condivisione, specialmente a livello transfrontaliero". Inoltre, i sistemi sanitari sono sempre più "bersagliati da attacchi informatici".

Quanto al controllo sui dati, grazie all'EHDA "sarà possibile **accedere immediatamente e con facilità ai propri dati** in formato elettronico, gratuitamente" e condividerli agevolmente con altri professionisti del settore sanitario di altri Stati membri. Questi "provvederanno affinché le anamnesi, le ricette elettroniche, i referti di diagnostica per immagini e i materiali di supporto, i referti di laboratorio e le note di dimissione siano rilasciati ed accettati in un formato comune europeo". Interoperabilità e sicurezza "diventeranno obblighi imprescindibili" e i produttori di sistemi elettronici per i registri sanitari "dovranno certificare il rispetto di tali standard". È prevista la nomina di un'*Autorità di sanità digitale*.

Quanto all'utilizzo dei dati sanitari per la ricerca e l'elaborazione delle politiche, grazie all'EHDS, ricercatori, innovatori, istituzioni pubbliche e operatori del settore avranno accesso, "nel rispetto di condizioni rigorose", a "**grandi quantità di dati sanitari di alta qualità**, di importanza cruciale per elaborare terapie salvavita, vaccini o dispositivi medici e per assicurare un migliore accesso alle cure sanitarie e sistemi sanitari più resilienti". Per accedere ai dati, occorrerà "chiedere un'autorizzazione a un organismo responsabile dell'accesso ai dati sanitari". È previsto anche un "divieto rigoroso di utilizzare i dati per prendere decisioni che possano nuocere ai cittadini, ad esempio progettare prodotti o servizi dannosi o aumentare un premio di assicurazione".

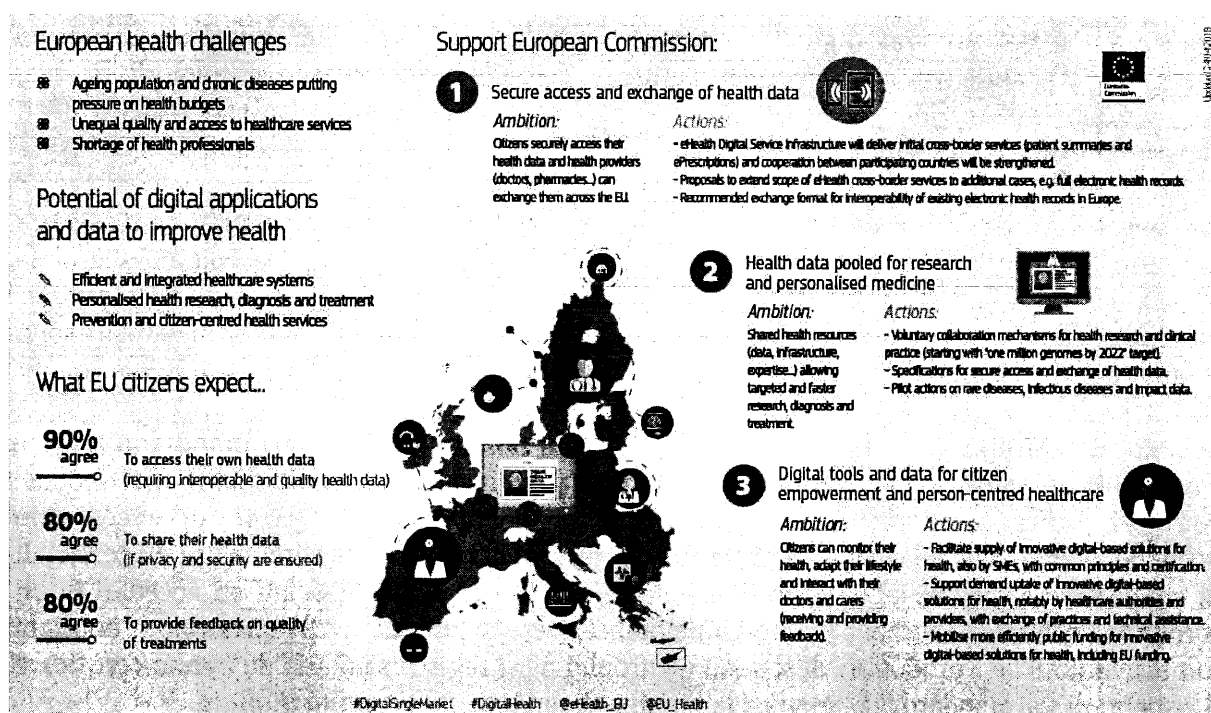
Esempi concreti di come funzionerà l'EHDS

"Esempio 1: una donna residente in Portogallo va in vacanza in Francia, dove purtroppo si ammala e deve quindi consultare un medico locale. Grazie all'EHDS e a MyHealth@EU, il medico in Francia consulterà sul proprio computer l'anamnesi della paziente in lingua francese. Il medico può prescrivere il medicinale

necessario basandosi sull'anamnesi della paziente ed evitando ad esempio prodotti ai quali questa è allergica.

Esempio 2: una società del settore delle tecnologie sanitarie sta sviluppando un nuovo strumento di sostegno al processo decisionale in campo medico basato sull'intelligenza artificiale (IA), che aiuta i medici a prendere decisioni diagnostiche e terapeutiche in base all'esame di immagini di laboratorio del paziente. L'IA confronta le immagini del paziente con quelle di molti altri pazienti precedenti. L'EHDS consente alla società di accedere in modo efficiente e sicuro a un gran numero di immagini mediche per addestrare l'algoritmo di IA e ottimizzarne la precisione e l'efficacia prima di chiedere l'autorizzazione all'immissione in commercio.

Esempio 3: un uomo viene trasportato da una squadra di pronto soccorso in un ospedale pubblico, dove gli viene realizzato un esame diagnostico per immagini dei polmoni. Poco dopo visita il suo pneumologo in un altro ospedale. Grazie all'EHDS, il suo pneumologo può consultare l'immagine medica realizzata nell'altro ospedale, evitando così un nuovo e inutile esame".



1.2. Il parere del Comitato delle Regioni e i rilievi regionali

Nel parere sull'EHDS, il Comitato delle Regioni sostiene la proposta della CE e prende atto dei **vantaggi** di uno spazio europeo di dati sanitari per i pazienti e per la ricerca e lo sviluppo. In particolare, i rappresentanti regionali e locali, in merito alla sicurezza e alla protezione dei dati, sottolineano che "le aspettative che i cittadini nutrono nei confronti dell'UE per quel che riguarda la salute hanno trovato eco nelle conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa, in particolare per quanto riguarda il rafforzamento della resilienza e della qualità dei sistemi sanitari mediante la creazione di uno spazio europeo dei dati sanitari". L'accesso dei pazienti ai propri dati sanitari e la possibilità di condividerli con i servizi sanitari **agevolano un'assistenza senza interruzioni**, migliorano la sicurezza dei pazienti e consentono loro di contribuire attivamente alla propria assistenza. Il Comitato raccomanda "una valutazione della situazione dei sistemi sanitari, con un'attenzione particolare per i piccoli comuni e le città,

nonché lo sviluppo e l'organizzazione dei sistemi sanitari sulla base dei risultati di tale valutazione, al fine di ridurre al minimo le differenze nella qualità dell'assistenza"; chiede anche di chiarire "se i **servizi sociali** rientrano o meno nel campo di applicazione del nuovo regolamento, dato che in alcuni Stati membri i dati sociali e sanitari vengono raggruppati, mentre in altri vengono registrati separatamente". Il regolamento "deve fare in modo di non trascurare i gruppi vulnerabili, in particolare gli anziani con competenze digitali limitate o un accesso limitato agli strumenti digitali".

Quanto all'**interoperabilità**, il CdR teme che, in assenza di orientamenti chiari, "la realizzazione dello spazio europeo dei dati sanitari potrebbe portare a un approccio frammentato, analogamente a quanto avvenuto con l'attuazione del regolamento generale sulla protezione dei dati (RGPD), per via di un'applicazione disomogenea e di interpretazioni differenti di tale normativa a livello nazionale – e persino a livello regionale. Perciò, sono necessarie "norme specifiche comuni, modelli operativi e soluzioni per un'attuazione uniforme del regolamento".

Rispetto alla *governance*, il Comitato sottolinea che "un'attuazione riuscita dello spazio europeo dei dati sanitari richiede un approccio basato sulla **governance multilivello** e soluzioni non solo a livello dell'UE e nazionale, ma **anche a livello regionale e locale**". Una delle sfide "sarà la fornitura di risorse e infrastrutture adeguate - comprese infrastrutture fisiche a livello nazionale, regionale e locale - che assicurino la conservazione, l'accesso e lo scambio di dati sanitari per la prestazione di assistenza sanitaria, la ricerca, l'elaborazione delle politiche e le attività di regolamentazione". La proposta, poi, "comporta di procedere a una standardizzazione dei dati tra gli Stati membri in modo da consentirne lo scambio": questo "può avere conseguenze significative, sul piano sia amministrativo che finanziario, per gli enti locali e regionali, che dovranno - se necessario - adattare i loro sistemi informatici già in funzione a nuove norme in materia di dati, nonché formare il loro personale per quel che riguarda la gestione e il trattamento dei dati stessi". Il CdR chiede anche di essere rappresentato in seno al comitato dello spazio europeo dei dati sanitari e sottolinea, "in relazione ai margini di manovra che l'attuale proposta lascia", la "difficoltà di comprendere, in questa fase, le implicazioni concrete del regolamento per i pazienti, i sistemi sanitari, la ricerca, gli innovatori e gli altri utenti dei dati sanitari in futuro".

In merito alla sussidiarietà, i rappresentanti ritengono che la proposta "**non sembra presentare problemi di conformità al principio di sussidiarietà** per quanto riguarda gli obiettivi proposti in materia di portabilità e interoperabilità dei dati, in quanto gli Stati membri/le regioni e/o gli enti locali, agendo da soli, non possono regolamentarli in maniera adeguata". Inoltre, "i vantaggi dello spazio europeo dei dati sanitari contribuiscono a ridurre le disuguaglianze tra le regioni dell'UE e a mettere a disposizione dati di qualità per l'elaborazione di politiche sanitarie adattate alle esigenze locali". Tuttavia, "occorre prestare maggiore attenzione per garantire che la proposta di regolamento non ecceda le competenze dell'UE e rispetti i diritti degli Stati membri e/o degli enti regionali o locali di organizzare i sistemi sanitari, dato che diversi paesi hanno scelto di attribuire maggiori competenze agli enti regionali/locali in materia di organizzazione dei servizi sanitari, consentendo così che le decisioni vengano prese quanto più vicino possibile ai cittadini".

2. L'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza

2.1. La relazione di riesame sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza

Dopo 18 mesi dall'approvazione del regolamento istitutivo, la CE, nella relazione di riesame, (COM(2022) 383), scrive che l'attuazione del *dispositivo per la ripresa e la resilienza* "**rispetta la traiettoria e i tempi previsti**, procedendo rapidamente secondo il calendario delle riforme e degli investimenti fissato dagli Stati membri". A luglio 2022, sono stati erogati 100 mld in fondi del dispositivo (56,6 mld in prefinanziamenti e 43 mld in pagamenti) e i PNRR stanno "producendo risultati tangibili sul campo", in tutti i sei pilastri contemplati.

La CE stima che oltre **un quarto della spesa totale contribuisca alla spesa sociale**. Finora "i pagamenti con traguardi e obiettivi conseguiti, relativi a misure in materia di salute, resilienza economica, sociale e istituzionale e crescita sostenibile e inclusiva sono quelli di entità maggiore" (circa 10 mld ciascuno).

Dall'istituzione del dispositivo, "eventi geopolitici ed economici senza precedenti hanno avuto ripercussioni clamorose sulla società e sull'economia dell'Unione, che ora si trovano a far fronte a una nuova crisi causata dall'impatto dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia". In questo contesto, "visti i primi tangibili risultati positivi", la Commissione ha proposto di fare del dispositivo "lo strumento principale per conseguire gli obiettivi del piano **REPowerEU**". Il nuovo documento di orientamento sui PNRR "presenta le informazioni e le istruzioni necessarie affinché gli Stati membri possano modificare i piani".

2.2. Il parere del Comitato delle Regioni e i rilievi regionali

Il parere del CdR è **piuttosto critico** nei confronti dell'attuazione e anche della predisposizione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. In estrema sintesi, il Comitato "deplora il **carattere centralizzato** dell'RRF", la **mancaanza di una "dimensione regionale"** e l'**assenza di consultazioni con gli enti regionali e locali** sull'attuazione e la *governance*. Più in generale, nel parere si invita la Commissione a garantire che principi fondamentali come, appunto, la *governance* multilivello e la sussidiarietà vengano rispettati, perché la politica di coesione "non deve essere attuata in modo a sé stante, bensì in interazione e coordinamento con i nuovi strumenti, compreso l'RRF".

Il CdR accoglie comunque con favore la relazione di riesame, rilevandone però la **mancaanza di informazioni** essenziali e più approfondite: sono assenti rilevazioni di tipo qualitativo, una misura della "reale addizionalità" dei progetti approvati, una messa a fuoco di sinergie e rischi di sovrapposizione con altre fonti di finanziamento dell'UE, un'analisi dell'effettivo contributo del dispositivo alla coesione e del coinvolgimento degli enti locali e regionali.

Il Comitato concorda con la Commissione sul fatto che il successo dell'RRF dipenda dallo stretto **coinvolgimento delle parti sociali**, della società civile, degli enti locali e regionali e delle organizzazioni non governative (ONG); tuttavia, tutti questi soggetti vengono citati

come *portatori di interessi*, il che non è certamente sufficiente per quelli territoriali pubblici, che ambiscono al ruolo di **partner**.

Nel parere si legge che gli enti locali e regionali sono stati in prima linea nella lotta contro la pandemia e "fin dall'inizio ne hanno affrontato le conseguenze socioeconomiche sia mediante i loro interventi in numerosi settori strategici che tramite l'esecuzione delle decisioni prese dai rispettivi governi nazionali"; inoltre, come noto e come ribadito a più riprese, essi forniscono la **maggior parte dei servizi pubblici** ai residenti e alle imprese del territorio e investono nei settori di intervento oggetto dei PNRR. Se questo livello politico, più vicino ai cittadini, è lasciato fuori, traguardi e obiettivi dei piani rischiano di non essere raggiunti. Il fatto è che la maggior parte dei **PNRR** e degli obiettivi "sono **formulati a livello centrale senza consultare il livello locale e regionale**"; essi, perciò, "spesso non sono in linea con le esigenze a livello locale e regionale, legate al territorio, e con le risorse uniche che contraddistinguono tali livelli".

Eppure, "nell'esecuzione di molti progetti e programmi dell'RRF, gli enti locali e regionali dispongono di poteri legislativi fondamentali per un'attuazione efficace". È quindi "**essenziale**" che tali enti siano coinvolti direttamente nell'attuazione dei PNRR, "conformemente al livello di autonomia economica, finanziaria e di bilancio conferito loro a norma del rispettivo quadro giuridico nazionale e del principio di sussidiarietà". Anche perché gli enti locali e regionali "sono responsabili di un terzo della spesa pubblica totale e di oltre la metà degli investimenti pubblici effettuati nell'UE, gran parte dei quali riguarda settori strategici fondamentali per l'RRF", come ad esempio la ristrutturazione degli edifici, la mobilità urbana sostenibile, la resilienza dei sistemi sanitari, la produzione di energia sostenibile, l'istruzione e la riforma più efficiente della pubblica amministrazione. Le consultazioni e gli studi condotti dal CdR hanno invece "posto in risalto il **coinvolgimento estremamente limitato degli enti locali e regionali** nella concezione, preparazione e attuazione dei PNRR". Anche se sono riscontrabili alcuni esempi positivi, "questi rappresentano più l'eccezione che la regola": solo un ente locale o regionale su dieci è stato coinvolto pienamente o parzialmente nell'elaborazione dei PNRR.

Nella maggior parte degli Stati membri, secondo il CdR, la predisposizione dei piani è stata frutto di "un **processo dall'alto verso il basso**, il che comporta un rischio di centralizzazione di importanti investimenti pubblici e ha un impatto sull'esito finale". Questo è in contrasto, oltre che con la *governance* multilivello e la sussidiarietà, anche con il "processo di decentramento delle competenze che ha avuto luogo negli ultimi decenni in molti Stati membri, in particolare per quanto riguarda i programmi dei Fondi strutturali e d'investimento europei". Centralizzando politiche e interventi, le regioni già in ritardo di sviluppo rischiano di vedere incrementato il divario in termini di occupazione, livello di istruzione, sostegno alle imprese, digitalizzazione, mobilità e altri settori.

Si tratta in realtà di una criticità presente **anche in altri ambiti della politica di coesione**: il CdR esprime infatti "preoccupazione per la crescente tendenza al cambiamento di paradigma dai **fondi strutturali**, gestiti a livello regionale, verso dotazioni centralizzate più ampie e meccanismi di coordinamento come il semestre europeo, che sono programmati e attuati a livello nazionale"; l'RRF "è un esempio, ma lo stesso vale per il Fondo per una transizione giusta e per la riserva di adeguamento alla Brexit". Il Comitato delle Regioni, infatti, coglie anche l'occasione per rimarcare che **lo stesso problema si verifica nel ciclo di**

coordinamento delle politiche economiche dell'UE, cioè il semestre europeo, a causa proprio del mancato riconoscimento del ruolo degli enti locali e regionali. Il semestre europeo "è un esercizio eccessivamente centralizzato e imposto dall'alto, che praticamente non prevede il coinvolgimento degli enti locali e regionali. Pertanto esso dovrebbe essere riformato e sviluppato quando viene utilizzato per dare priorità ai futuri fondi, investimenti o programmi (regionali), in quanto attualmente trascura i principi della buona *governance* e del partenariato multilivello". Il CdR rinnova la sua richiesta di un "codice di condotta" per il coinvolgimento degli enti locali e regionali nel ciclo di coordinamento: "grazie a tale partecipazione, questo strumento dovrebbe diventare maggiormente trasparente, inclusivo e democratico; in questo modo verrà rafforzata la titolarità a livello locale e regionale, migliorando così l'attuazione complessiva delle riforme auspiccate e dell'RRF negli Stati membri".

In molti enti locali e regionali **la capacità amministrativa dovrebbe essere rafforzata**, "in particolare dato l'elevato numero di programmi europei e di possibilità di sovvenzioni finanziarie". In questo contesto, il CdR invita la Commissione a "sostenere attivamente gli enti locali e regionali che in passato hanno già incontrato problemi", per rafforzare la loro capacità di assorbimento dei finanziamenti europei.

Un altro aspetto critico riguarda le **sinergie** del dispositivo con altri fondi e programmi europei. Il Comitato chiede alla Commissione di chiarire in che modo sia stato affrontato questo problema: date le differenze di funzionamento, tempistica e *governance*, la questione principale è costituita dal rischio di sovrapposizioni.

Visto quanto detto, nel parere si esortano gli Stati membri e la Commissione ad "adottare le misure necessarie per **trasformare l'attuale narrazione centralizzata in un approccio di attuazione dell'RRF multilivello**", istituendo, su base strutturale e in collaborazione con gli enti locali e regionali, ad esempio, piattaforme, sessioni informative e gruppi di lavoro multilivello.

3. Un contesto favorevole all'economia sociale: la prospettiva locale e regionale

3.1. Il Piano d'azione per l'economia sociale della Commissione europea

Il Piano d'azione per l'economia sociale *Creare un'economia al servizio delle persone: un piano d'azione per l'economia sociale (COM/2021/778)* è stato varato dalla Commissione europea il 9 dicembre 2021. In esso si prevedono una serie di azioni (da attuare nel periodo 2021-2030) per incrementare l'**innovazione sociale**, sostenere lo **sviluppo** e rafforzare il **potere di trasformazione** dell'economia sociale. Una parte del suo potenziale, infatti, "non è ancora sfruttata a sufficienza" e i soggetti che ne fanno parte "si trovano ad affrontare difficoltà nello sviluppo e nell'espansione delle loro attività". Hanno quindi "bisogno di un sostegno maggiore e migliore per crescere e prosperare".

L'economia sociale è composta da soggetti con **modelli imprenditoriali e organizzativi diversi**, che operano in un'ampia gamma di settori economici. Quelli tradizionali sono le cooperative, le società di mutuo soccorso, le associazioni e le fondazioni. Svolgono un ruolo assai importante anche le imprese sociali. Essi creano e mantengono posti di lavoro di qualità, si adoperano per l'inclusione sociale e lavorativa dei gruppi svantaggiati, offrono pari opportunità a tutti, promuovono uno sviluppo economico e industriale sostenibile, favoriscono la partecipazione attiva dei cittadini nelle società, svolgono un ruolo importante per i sistemi di protezione sociale europei e rivitalizzano le aree rurali e spopolate dell'Europa. Durante la pandemia, molti di loro "si sono trovati in prima linea di fronte alla crisi", producendo mascherine, sostenendo l'istruzione, aiutando persone bisognose e fornendo aiuto di prossimità.

Le proposte del piano si articolano attorno a tre assi principali: (1) creare un **quadro adeguato** per far prosperare l'economia sociale, con misure volte a contribuire allo sviluppo di regolamenti e politiche più adatti al settore a tutti i livelli; (2) creare **opportunità di sviluppo** per i soggetti dell'economia sociale, aprendo nuove prospettive per il settore, in particolare facilitando l'accesso ai finanziamenti, ai servizi e alle reti di sostegno alle imprese; (3) migliorare il **riconoscimento dell'economia sociale e del suo potenziale**, aumentandone la visibilità attraverso attività di ricerca, di raccolta dati e di comunicazione.

3.2. Il parere del Comitato delle Regioni e i rilievi regionali

Il Cdr approva il piano d'azione per l'economia sociale elaborato dalla Commissione e ritiene importante affrontare le sfide fondamentali del settore; esse **coinvolgono anche i soggetti pubblici, in particolari quelli regionali e locali**, che svolgono un ruolo cruciale nel sostenere le organizzazioni dell'economia sociale nei territori. Il complesso contesto socio-economico attuale rende "ancora più urgente una transizione giusta verso un'economia più resiliente e sostenibile"; in tale quadro, l'interesse per l'economia sociale è cresciuto, "data la necessità di promuovere politiche e nuovi modelli per uno sviluppo sostenibile e duraturo", per cui "è necessario innovare non solo le politiche di sostegno, ma anche diverse politiche sociali e regolamentative.

Il CdR sottolinea che "è giunto il momento di **aumentare la visibilità dell'economia sociale** e ottenere nuovi dati al riguardo, anche a **livello locale e regionale**; suggerisce perciò la creazione di un osservatorio ufficiale per l'economia sociale in Europa.

Nel parere si rimarca "**l'importanza di ecosistemi dinamici** dell'economia sociale che possano basarsi su quadri giuridici e politiche di sostegno in materia di finanziamento, fiscalità e appalti pubblici, ma anche della creazione di un assetto istituzionale che preveda un approccio fondato sulla sussidiarietà tra i livelli di governo europeo, nazionale, regionale e locale". Il CdR invita le istituzioni dell'UE, gli Stati membri e gli enti locali e regionali anche ad elaborare un piano comune per la promozione dell'economia sociale, che traduca in pratica la visione della sussidiarietà.

Quanto agli aspetti che riguardano gli ambiti di politica sub-statale, il Comitato sostiene, in linea generale, la "**necessità di garantire che le misure dell'UE tengano conto delle prospettive locali e regionali**" e sottolinea il **forte ancoraggio territoriale** degli attori dell'economia sociale: si tratta di un "grande potenziale", da un lato, "per articolare il territorio in modo coeso, riducendo le disuguaglianze", e, dall'altro, "per rivitalizzarlo economicamente". Nel parere, perciò, si invitano le autorità nazionali a "consentire agli enti locali e regionali di mettere in atto i mezzi più adatti al contesto locale per sostenere lo sviluppo dell'economia sociale sul loro territorio"; le città e le regioni "dovrebbero beneficiare di regimi di finanziamento accessibili, trasparenti, comparabili e stabili in materia di economia sociale".

Gli enti locali e regionali, inoltre, dovrebbero svolgere una **funzione di coordinamento** per "creare piattaforme di incontro regionali o strutture di collaborazione con l'esterno per l'economia sociale". Occorre che le organizzazioni di questo settore **partecipino maggiormente al processo decisionale** economico locale e gli enti locali e regionali dovrebbero "sviluppare procedure e norme in materia di appalti pubblici socialmente responsabili, prestando sufficiente attenzione agli attori economici che presentano una prospettiva di inclusione sociale e alle preoccupazioni ambientali". Secondo il CdR, i meccanismi regionali di dialogo e sostegno tra i governi regionali e locali e le reti dell'economia sociale andrebbero istituzionalizzati, per "convogliare le opportunità finanziarie, creare opportunità di sviluppo delle capacità e sostenere meglio le entità sul campo".

Nel parere si chiede anche "la creazione di opportunità di formazione e sviluppo delle capacità per gli enti economici e sociali a livello locale e regionale (per ampliare il loro modello imprenditoriale e orientarlo verso una maggiore resilienza, autonomia e attrattiva delle carriere nell'economia sociale) e di migliorare l'accesso delle amministrazioni locali e regionali alle informazioni sui fondi e i programmi europei.

Nel sostenere il ruolo dell'imprenditoria sociale nel facilitare la transizione dell'economia verso un modello più sostenibile, il CdR ritiene che **gli enti locali e regionali debbano "trovare i mezzi per aumentare l'attrattiva** del riconoscimento dell'economia sociale, ad esempio attraverso campagne di comunicazione diffuse, il miglioramento dell'accesso degli attori dell'economia sociale agli appalti pubblici e un sostegno finanziario mirato".

4. Lo Strumento per le emergenze nel mercato unico (SMEI)

4.1. Lo SMEI

Il mercato unico si è dimostrato la "migliore risorsa nella gestione delle crisi", ma la pandemia "ha evidenziato carenze strutturali che ostacolano la capacità dell'UE di rispondere efficacemente alle situazioni di emergenza in modo coordinato". Imprese e cittadini "hanno risentito della chiusura delle frontiere, delle interruzioni dell'approvvigionamento e della mancanza di prevedibilità delle regole, con una conseguente frammentazione del mercato unico". Le restrizioni all'esportazione all'interno dell'UE e di viaggio "hanno perturbato la libera circolazione di beni, servizi e persone, provocando costi economici e ritardi e ostacolando la risposta generale alla crisi". Per questo, il 19 settembre 2022 la Commissione ha presentato un nuovo *Strumento per le emergenze nel mercato unico (SMEI)* (COM(2022) 459). Si tratta di un "**quadro di governance delle crisi**" finalizzato a "salvaguardare la libera circolazione di beni, servizi e persone e la disponibilità di beni e servizi essenziali in caso di emergenze future, a beneficio dei cittadini e delle imprese di tutta l'UE", che integra altre misure legislative simili (come il meccanismo di protezione civile e le norme relative a settori, catene di approvvigionamento e prodotti specifici per cui sono già previste misure mirate di risposta alle crisi).

Lo strumento "istituisce un quadro di gestione delle crisi equilibrato per individuare le diverse minacce per il mercato unico" e ne assicura il buon funzionamento. Innanzitutto, attraverso la creazione di "**un'architettura di governance delle crisi**", cioè un nuovo meccanismo per "monitorare il mercato unico, individuare i diversi livelli di rischio e coordinare una risposta adeguata in diverse fasi" (pianificazione di emergenza, modalità di vigilanza e modalità di emergenza). "Il quadro per la pianificazione di emergenza consente alla Commissione e agli Stati membri di creare una rete di coordinamento e di comunicazione per accrescere la preparazione. Successivamente, qualora sia individuata una minaccia per il mercato unico, la Commissione può attivare la modalità di vigilanza. Infine, in caso di crisi con un ampio impatto sul mercato unico, il Consiglio può attivare la modalità di emergenza".

Poi, lo SMEI prevede **nuove azioni per affrontare le minacce al mercato unico**: gli Stati membri, in modalità di vigilanza e in collaborazione con la Commissione, "si concentrerebbero sul monitoraggio delle catene di approvvigionamento di beni e servizi ben identificati, di importanza strategica e sulla costituzione di riserve strategiche in questi settori". Una volta attivata la modalità di emergenza, "la libera circolazione nel mercato unico sarà mantenuta sulla base di una lista nera di restrizioni proibite e, più in generale, di un controllo rafforzato e rapido delle restrizioni unilaterali". La Commissione può anche raccomandare agli Stati membri di "garantire la disponibilità di beni di rilevanza per la crisi facilitando l'ampliamento o la riconversione delle linee di produzione o rendendo più rapida la procedura di autorizzazione" e di "distribuire in modo mirato le riserve strategiche costituite durante la fase di vigilanza".

Infine, lo strumento consente **misure di ultima istanza in caso di emergenza**: in circostanze eccezionali, la Commissione può ricorrere a "strumenti per cui sarà necessaria una fase di attivazione distinta", inviando agli operatori economici richieste di informazioni mirate o

chiedendo di "accettare ordinativi classificati come prioritari per i prodotti di rilevanza per la crisi" (e le imprese dovranno conformarsi).

4.2. Il parere del Comitato delle Regioni e i rilievi regionali

Il Comitato delle Regioni accoglie con favore la proposta della Commissione, sottolineando come "l'azione coordinata dell'UE abbia consentito di ripristinare le libertà del mercato unico" durante la pandemia e come la guerra russo-ucraina "dimostri quanto rapidamente possa emergere una nuova crisi". I rappresentanti territoriali condividono anche "l'approccio basato sul territorio adottato dalla proposta e la particolare attenzione da essa dedicata ai viaggi e alle attività professionali"; al contempo, però, chiedono di **"imprimere un orientamento territoriale più marcato** allo strumento di emergenza al fine di garantirne l'efficacia sul campo". Le merci di potenziale rilevanza per le crisi "sono distribuite in modo disomogeneo all'interno del mercato unico": occorre perciò "un'autentica solidarietà europea al fine di garantire la distribuzione di tali beni nelle zone fortemente colpite".

Il Comitato propone anche che le definizioni e i criteri pertinenti "siano resi più coerenti nell'intero testo della proposta e che, a tal proposito, vi sia una più forte considerazione delle istanze e degli interessi regionali"; l'organo delle regioni chiede anche i propri rappresentanti abbiano un seggio permanente in seno al gruppo consultivo e che gli enti locali e regionali "siano coinvolti nella configurazione degli uffici centrali di collegamento", così come che sia garantita "la parità di accesso ai punti di contatto unici nazionali e al punto di contatto unico a livello di Unione europea".

Da ultimo, il CdR chiede "un **riesame della necessità e della proporzionalità** del monitoraggio delle catene di approvvigionamento, della raccolta di informazioni dalle imprese e dell'obbligo per queste ultime di accettare e soddisfare gli ordini considerati prioritari": occorrerebbe infatti, in tempi di crisi, "mantenere al minimo gli oneri supplementari per le imprese e specialmente per quelle piccole e medie".

5. Un adeguato reddito minimo per l'inclusione sociale: la prospettiva locale e regionale

5.1. La proposta della Commissione europea sul reddito minimo

Il 28 settembre 2022 la Commissione ha proposto l'attesa raccomandazione del Consiglio (COM(2022) 490) in cui si invitano gli Stati membri a **modernizzare i propri regimi di reddito minimo** per renderli più efficaci, sottraendo le persone alla povertà e "promuovendo nel contempo l'integrazione nel mercato del lavoro di quanti sono in grado di lavorare". Per *reddito minimo* la CE intende i "pagamenti in contanti che aiutano le famiglie che ne hanno bisogno a colmare lo scarto rispetto a un determinato livello di reddito per pagare le bollette e condurre una vita dignitosa". Si tratta di erogazioni "particolarmente **importanti in periodi di recessione** economica perché contribuiscono ad ammortizzare il calo del reddito delle famiglie per le persone più bisognose, contribuendo in tal modo a una crescita sostenibile e inclusiva".

Il reddito minimo **esiste in tutti i paesi** dell'Unione, con, però, "variazioni in termini di adeguatezza, portata ed efficacia nel sostenere le persone". I pagamenti "sono generalmente integrati da prestazioni in natura che danno accesso a servizi e incentivi mirati per accedere al mercato del lavoro"; non si tratta dunque di uno strumento *passivo*, ma, anzi, di "trampolino di lancio" per migliorare le prospettive occupazionali. Regimi di reddito minimo "ben concepiti consentono di trovare un equilibrio tra la riduzione della povertà, l'incentivazione del lavoro e il mantenimento di spese di bilancio sostenibili".

La proposta "contribuirà al **conseguimento degli obiettivi sociali** dell'UE per il 2030 volti a ridurre di almeno 15 milioni il numero di persone a rischio di povertà di esclusione" e aiuterà gli Stati a raggiungere l'obiettivo secondo cui almeno il 78% della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni dovrebbe avere un lavoro.

Nel testo si raccomanda agli Stati membri di migliorare l'**adeguatezza** del sostegno al reddito, la **copertura** del reddito minimo e il **ricorso** allo stesso, l'accesso a **mercati del lavoro** inclusivi e ai **servizi** abilitanti ed essenziali; l'invito è anche finalizzato a promuovere un **sostegno personalizzato** e aumentare l'**efficacia della governance** delle reti di sicurezza sociale a livello di UE, nazionale, regionale e locale. La CE mette a disposizione dei finanziamenti per aiutare gli Stati membri a migliorare i propri regimi di reddito minimo e le proprie infrastrutture sociali.

5.2. Il parere del Comitato delle Regioni e i rilievi regionali

Il CdR concorda con la Commissione sulla necessità "di ulteriori azioni per combattere la povertà in tutta l'Unione europea", il che richiede un'attenzione particolare alle sue cause profonde e misure efficaci. I regimi nazionali di sostegno al reddito costituiscono "un **punto di partenza** per garantire che le persone possano vivere dignitosamente". La raccomandazione dovrebbe però "essere accompagnata da un'attuazione rapida e completa della direttiva relativa a salari minimi adeguati".

Nel parere si esprime, tuttavia, preoccupazione per la **manca**za "di un approccio basato sui diritti". La povertà "è una violazione dei diritti umani" e le misure di reddito minimo "hanno un effetto stabilizzante sull'economia nel suo complesso, in quanto l'eliminazione della povertà e la riduzione delle disparità di reddito sono importanti non solo per promuovere la giustizia sociale, ma anche per sostenere la crescita economica". Esse dovrebbero comunque "svolgere un ruolo chiave nel fornire sostegno e incentivi per reintegrare le persone nel mercato del lavoro".

Il CdR poi invita l'UE e gli Stati membri a "ricercare, **in cooperazione con gli enti locali e regionali**, misure specifiche per ridurre ed eliminare la deprivazione abitativa e la povertà energetica" e concorda sulla necessità di **coinvolgere tutti i livelli di governo** nella lotta contro la povertà; gli enti locali e regionali, infatti, "hanno un ruolo cruciale da svolgere per il successo della raccomandazione", in particolare per quanto riguarda la fornitura di servizi sociali di qualità; inoltre, essi "sono nella posizione migliore per raggiungere attivamente le persone che necessitano di un sostegno e individuare le esigenze specifiche dei singoli al fine di sviluppare percorsi incentrati sulla persona che puntino all'inclusione attiva nella società".

Nel parere si sottolinea la necessità di un "quadro europeo di riferimento per i regimi di reddito minimo che sia aggiornato, completo e basato su un approccio trasparente e su dati comparabili, che agevoli una comprensione comune del concetto a livello europeo e tra gli Stati membri, rifletta meglio le diverse fonti di reddito e le situazioni specifiche delle famiglie e aiuti le persone a mantenere un reddito al di sopra della soglia di povertà nazionale, anche attraverso opportunità per coloro che sono in grado di lavorare per ottenere un'occupazione retribuita e non precaria". Si rileva anche la necessità di **indicatori quantitativi e qualitativi a livello locale, regionale e dell'Unione europea** per monitorare la copertura dei regimi di reddito minimo.