

conflitto. Per questa strategia sono state individuate tre direttrici principali, che corrispondono all'obiettivo dell'autonomia strategica dell'UE: un rafforzamento delle capacità dell'UE nel campo della sicurezza e della difesa, la riduzione della dipendenza energetica dalla Russia, la realizzazione di una base economica più resiliente e solida.

Sul fronte delle risorse energetiche, l'obiettivo principale concordato è l'eliminazione progressiva della dipendenza dalle forniture russe di gas, greggio e carbone. Si tratta di un obiettivo strategico da realizzare nel medio termine, quanto più rapidamente possibile, con una maggiore diversificazione delle fonti di approvvigionamento di energia fossile, aumentando le importazioni di gas liquefatto, sviluppando ulteriormente le coltivazioni di idrogeno e delle energie rinnovabili, nonché migliorando le interconnessioni elettriche e la capacità di stoccaggio.

Resta ugualmente da affrontare il tema di eventuali misure compensative da finanziare con risorse del bilancio comune europeo a favore di quei Paesi membri su cui finiscono per gravare maggiormente i costi dell'inasprimento delle sanzioni contro la Russia, nello scenario, purtroppo verosimile, di una prosecuzione della guerra in Ucraina.

Naturalmente occorre considerare e riflettere su alcune criticità che ancora caratterizzano l'Unione europea, tra cui il fatto che la costruzione europea è ancora un cantiere in corso d'opera, l'UE non è un'alleanza militare e non dispone di un'autonoma dimensione di difesa e la percezione della minaccia e interessi di sicurezza dei suoi Stati membri non sempre necessariamente coincidono.

Tutti limiti ben noti, ma che nell'attuale momento storico sono stati compensati grazie a una ritrovata intesa e unità tra gli Stati membri. Ad esempio, tutti i Paesi membri dell'UE hanno deciso di accogliere, senza limiti o condizioni, le famiglie ucraine (soprattutto donne e bambini) in fuga dal loro Paese sottoposto a bombardamenti incessanti e a conseguente distruzione.

Ad oggi i profughi provenienti dall'Ucraina sono quasi quattro milioni: un numero elevatissimo come in Europa non si registrava dalla seconda guerra mondiale, nei cui confronti è scattata una solidarietà senza precedenti, che ha coinvolto governi, istituzioni nazionali, organizzazioni non governative e singole famiglie.

E fin dai primi giorni dell'invasione russa, l'UE ha deciso di concedere al popolo ucraino in fuga la cd. "*protezione temporanea*": uno status definito da una direttiva UE del 2001 (mai applicata in passato), che consente di riconoscere immediatamente, anche se in via temporanea, tutte le tutele previste dallo status di rifugiato politico.

E' stato inoltre concordato uno schema di distribuzione dei rifugiati secondo quote nazionali, sulla base di un meccanismo di solidarietà che da anni viene invocato da alcuni Paesi membri, *in primis* l'Italia, ma sul quale non si era mai riusciti a trovare un accordo.

In tale contesto politico-sociale, anche il Coordinamento nazionale dei Difensori civici italiani

è stato interessato dalla Commissione dei diritti umani dell'Ucraina a dare il proprio contributo nel risolvere le problematiche delle famiglie in fuga dalla guerra, soprattutto nelle prime settimane di accoglienza.

A tal fine, si è tenuto da remoto un incontro bilaterale il 18 ottobre 2022 tra l'Ufficio di Presidenza "Difesa Civica Italia" (composto anche da questo Difensore civico) e l'Ombudsman dell'Ucraina, Dott. Dmytro Lubinets, che ha portato alla nostra attenzione, le difficoltà riscontrate dai profughi ucraini con riguardo all'assistenza sanitaria, alla rete di comunicazione con i parenti rimasti in Ucraina e con il ricongiungimento dei propri nuclei familiari.

Ora gli impegni europei e la *road map* per una serie di iniziative da assumere nei prossimi mesi dovranno tradursi in decisioni e misure concrete, che richiederanno una forte determinazione politica e contesti internazionali favorevoli.

Il compito è alquanto delicato e complesso perché il contesto economico, a livello mondiale, rischia di caratterizzarsi per una serie di fattori negativi destinati a ridimensionare le prospettive di crescita delle economie dei paesi dell'UE, tra i quali un ulteriore aumento dei prezzi delle materie prime e delle fonti energetiche, l'aumento dell'inflazione, ulteriori aumenti del debito pubblico e la riduzione dei volumi del commercio internazionale.

Nei prossimi mesi si comprenderà, anche in Italia, se e quanto la crisi generata dalla guerra sia destinata ad avere conseguenze sui tempi di realizzazione degli impegni assunti in materia di transizione energetica e sul raggiungimento degli obiettivi fissati dal PNRR.

Si capirà, inoltre, se si realizzeranno le condizioni politiche per un nuovo programma finanziato con risorse comuni e destinato ad aiutare i Paesi membri a far fronte ai maggiori costi derivanti dal conflitto, magari ispirato al modello del *Next generation EU*.

La capacità di decisione dell'Unione è un punto cruciale. Ma se, come la storia ci insegna, la costruzione europea cresce proprio durante le crisi e grazie alle crisi, questa dovrebbe essere l'occasione per un nuovo salto di qualità dell'UE.

Proprio in questo frangente drammatico sarà di fondamentale importanza per la pace e la cooperazione internazionale che l'Europa decida di giocare un ruolo diretto e primario come *global player*, capace di farsi attore politico autorevole e autonomo a livello mondiale.

1.2 La Rete europea dei Difensori civici e altri Organismi internazionali

Sul piano internazionale gli Organismi di Difesa civica rientrano tra le istituzioni nazionali per la tutela dei diritti umani (NHRI), quali organizzazioni indipendenti istituite e regolamentate dagli Stati col precipuo compito di promuovere e tutelare i diritti del cittadino nei rispettivi Paesi.

Il valore della Difesa civica è riconosciuto a livello sovranazionale e rappresenta uno dei parametri con cui il Consiglio d'Europa valuta il grado di democrazia delle istituzioni e dei relativi Paesi da annettere all'Unione europea. Questa Istituzione, infatti, è presente in più di 140 Paesi su scala nazionale, regionale o locale.

L'Assemblea Generale ONU, con la risoluzione 75/186 - nell'evidenziare in modo specifico il ruolo della Difesa civica nella promozione e protezione dei diritti umani - ha incoraggiato i Difensori civici a scambiare informazioni e condividere le migliori pratiche su questioni rilevanti. Tutti i meccanismi internazionali necessitano, infatti, di informazioni provenienti da istituzioni nazionali indipendenti, imparziali e credibili.

Come evidenziato dall'Alto Commissario per i Diritti Umani dell'ONU, Michelle Bachelet, nel corso della Conferenza mondiale dell'Istituto internazionale dell'Ombudsman (IOI) del 26 maggio 2021, sul tema *“Dare voce ai senza voce”*, il ruolo dei Difensori civici è diventato ancor più significativo con la pandemia, visti i suoi molteplici e gravi impatti, specialmente sulle persone più vulnerabili.

Nell'incoraggiare la cooperazione e l'interazione dei Difensori civici con il sistema internazionale dei diritti umani, il Commissario ha sottolineato: *“Accogliamo con favore l'espansione delle funzioni dell'Ombudsman – al di là del loro mandato originario in materia di cattiva amministrazione e stato di diritto – per coprire anche i settori relativi ai diritti economici, sociali e culturali, compresa l'Agenda 2030. I difensori civici e tutte le istituzioni nazionali dei diritti umani possono essere attori chiave nella prevenzione, grazie alla vostra posizione unica affidata attraverso i vostri mandati; la vostra conoscenza e il vostro coinvolgimento nelle questioni; e la vostra stretta relazione con le popolazioni colpite e i gruppi vulnerabili”*.

In Italia - pur in assenza di un Ombudsman nazionale (presente in quasi tutti i Paesi europei) - i Difensori civici hanno costituito un organismo che li rappresenta a livello internazionale: *“Il Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano”*.

Tale organismo, anche se privo di personalità giuridica, promuove gli accordi con il Mediatore europeo, le organizzazioni europee e internazionali degli Ombudsman o altri Organismi internazionali, quali le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa.

Il Coordinamento ha sede istituzionale a Roma presso la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e sede operativa presso gli uffici del Difensore civico che, di volta in volta, ricopre l'incarico di presidente.

Attualmente l'incarico di Presidente del Coordinamento nazionale dei Difensori civici è ricoperto dal Difensore civico della Regione Lazio, Dott. Marino Fardelli.

Nel corso delle riunioni del Coordinamento, che solitamente si svolgono con cadenza bimestrale, vengono affrontate e approfondite problematiche comuni alle varie realtà territoriali, soprattutto aventi carattere di particolare complessità, al fine di esplorare soluzioni condivise ed omogenee dei casi trattati, nonché individuare strategie comuni tese a valorizzare e promuovere la Difesa civica nel nostro Paese.

Il Difensore civico della Basilicata è, inoltre, membro della Rete europea degli Ombudsman, istituita nel 1996. Tale Network crea un collegamento tra il Mediatore europeo – cui sono attribuiti compiti di coordinamento – e i Difensori civici nazionali e territoriali.

Una delle attività più significative e rilevanti della Rete è la condivisione delle informazioni relative al diritto comunitario e alle migliori prassi, al fine di offrire agli utenti il miglior servizio possibile. Coordina la condivisione di informazioni sul diritto dell'UE e il relativo impatto presso gli Stati membri e coadiuva la cooperazione tra i Difensori civici, nell'ottica della salvaguardia dei diritti dei cittadini in conformità al diritto dell'Unione europea.

Si occupa, inoltre, delle denunce avanzate nei confronti degli organi dell'Unione europea e delle altre istituzioni europee. Su tale fronte, i Difensori civici appartenenti alla Rete possono chiedere al Mediatore europeo di fornire risposta scritta ai quesiti concernenti il diritto comunitario e la sua interpretazione, ivi compresi i quesiti che rinvengono dalla gestione dei casi trattati.

La Rete è composta da 95 membri appartenenti a 36 Paesi dell'UE e da membri appartenenti allo Spazio economico europeo. Il Mediatore europeo con cadenza annuale organizza una conferenza che, negli ultimi anni, si è tenuta da remoto per le note esigenze di contenimento della diffusione del contagio da Covid-19. L'obiettivo della conferenza è il rafforzamento della leale collaborazione tra le istituzioni europee che si occupano di tutela civica e la condivisione delle *cd. best practices*.

A tale scopo, vengono periodicamente organizzati *webinar* e seminari rivolti ai funzionari degli uffici dei membri ENO in cui è prevista la partecipazione di esperti dell'amministrazione dell'UE.

Tali incontri hanno ad oggetto l'approfondimento di vari temi, quali l'uso del digitale nelle pubbliche amministrazioni, l'uso dei fondi europei per la transizione ecologica e digitale dei Paesi dell'Unione, il monitoraggio del flusso dei migranti in Europa e i loro rimpatri, l'intelligenza artificiale e il governo nelle pubbliche amministrazioni. All'uopo, è da tempo attivo un servizio di newsletter e una piattaforma elettronica di discussione.

I membri nazionali dell'ENO, anche nel 2022, sono stati chiamati a confrontarsi e discutere sulle difficoltà sociali legate alla pandemia, con particolare riguardo alle persone che versano in condizione di fragilità, come gli anziani ricoverati nelle strutture residenziali e le persone con disabilità.

1.3 Il ruolo dei Difensori civici nella “digital age”

Diversi studi e rapporti dell’OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) dimostrano come la diffusione sempre più capillare del digitale produce la creazione di nuovi spazi online per l’esercizio dei diritti fondamentali quali la libertà di espressione, di riunione e associazione, con grande impatto soprattutto nei Paesi in cui questi diritti sono repressi.

Nel rapporto annuale sull’applicazione della Carta dei Diritti Fondamentali la Commissione europea delinea le sfide della tutela dei diritti nella “digital age”, a cominciare da quelle poste dall’intelligenza artificiale e dal “digital divide”.

Infatti, la partecipazione delle cittadine e dei cittadini alla vita democratica, l’inclusione sociale e l’esercizio dei diritti non possono prescindere dall’innovazione e dalla transizione digitale.

Tecnologia e diritti umani rappresentano un binomio dalla “duplice faccia”; infatti, se da una parte le innovazioni possono produrre forme di controllo sempre più capillari ed invasive nella sfera privata degli individui, mettendo in discussione consolidati diritti e libertà fondamentali, dall’altra possono diventare un formidabile strumento per rafforzare e proteggere questi stessi diritti.

Questi i temi affrontati dal Coordinamento nazionale dei Difensori civici italiani, rappresentato dal Presidente Marino Fardelli, nel corso della IV Simposio internazionale, tenutosi ad Ankara nel Gennaio scorso su “*Il futuro dei diritti umani nel 21° secolo*”.

L’Alto Commissariato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha evidenziato l’importanza di tale trasformazione: i social media, ad esempio, hanno dato voce ad una vera e propria “*coscienza civica globale*”, rafforzando e consolidando il ruolo svolto dai singoli attori in tutto il mondo; basti pensare all’effetto di movimenti come il #MeToo, che ha contribuito a sensibilizzare in maniera effettiva l’opinione pubblica sul tema delle molestie sessuali nei confronti delle donne.

Altro esempio di grande attualità è ciò che avviene a discapito del popolo ucraino da parte della Russia che, oltre ad utilizzare armi tradizionali per colpire cittadini inermi, manipola l’opinione pubblica interna ed internazionale utilizzando *fake news* che restituiscono un’immagine distorta e parziale della realtà, attraverso l’uso distorto di sistemi digitali.

Quindi, se da un lato è evidente la straordinaria opportunità che l’era digitale offre ad individui e gruppi sociali, al contempo, il crescente utilizzo di tecnologie e servizi digitali (in termini di risorse economiche o di *governance*) rischia di costituire il “lato oscuro” della digitalizzazione, specialmente allorché il deliberato sfruttamento di tali strumenti sfocia nel cosiddetto «autoritarismo digitale».

La diffusione massiva di campagne di disinformazione su temi divisivi e di assoluto rilievo (quali la salute pubblica, la vita democratica dei paesi o la guerra), l’utilizzo di mezzi informati-

ci come armi di attacco verso il singolo e le comunità sono solo alcune delle minacce perpetrate attraverso la rete, che rappresentano un mezzo sempre più potente di controllo e limitazione delle libertà dell'individuo.

L'incontrollata propagazione di informazioni false rappresenta una delle principali minacce per lo spazio civico digitale.

Detta pratica è più comune nei Paesi autocratici, ma anche le democrazie possono diventare bersaglio di false informazioni diffuse da Governi autoritari.

La manipolazione online e la disinformazione spesso vengono utilizzate anche per distorcere i processi elettorali e il dibattito pubblico e, talvolta, quale strumento di istigazione alla violenza.

Lo stesso conflitto russo-ucraino da ultimo ha mostrato, con particolare evidenza, quali sono i rischi legati ad una *cyberwar*, scenario in cui si sta delineando anche quella che può essere definita una vera e propria *social-war*.

Una guerra combattuta con strategie di condizionamento del consenso (realizzate soprattutto attraverso i *social network*), sulle quali potrebbe incidere il recente Codice di condotta sulla disinformazione della Commissione europea adottato nel giugno 2022 e sottoscritto da alcune grandi piattaforme digitali, proprio per combattere la disinformazione online.

Passando all'esperienza italiana, pervengono sul tavolo dei Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome diverse istanze di cittadini che lamentano questioni legate all'accesso ai servizi digitali, alla connessione, alle infrastrutture, alla capacità di accedere in regime di delega in favore dei soggetti fragili, quindi a tutto ciò che comporta l'attivazione della *identità digitale* per usufruire di servizi erogati dalla pubblica amministrazione.

Tuttavia, la cosiddetta "*transizione digitale*" - che ha l'obiettivo di semplificare il rapporto tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione, tramite l'uso delle tecnologie digitali - non avviene sempre in maniera lineare e facile.

Varie criticità - che di fatto alimentano problematiche in merito al rilascio della cittadinanza digitale - sono state segnalate in alcuni reclami presentati al Difensore civico in ambito territoriale, evidenziandosi vuoti normativi, *vulnus* interpretativi, questioni pratiche, deficit strutturali legati alla connessione in alcune zone sprovviste di accesso veloce. Per cercare di far fronte a tali problematiche, in un'ottica di prossimità amministrativa, bisogna partire investendo sulla formazione e la scuola a tutti i livelli e supportare le imprese nel processo di innovazione digitale.

Gli obiettivi devono essere duplici: formare "cittadini digitali", in grado cioè di sfruttare le potenzialità del digitale e, al contempo, preparare lavoratori "occupabili" in un mercato che è sempre più in trasformazione ed evoluzione. In tale processo di cambiamento, anche con il contributo della Difesa civica, occorrerà trasformare i punti di debolezza, dal punto di vista sociale e strutturale, in opportunità e soluzioni per i cittadini italiani.

1.4 La Conferenza ENO – Strasburgo 2022

La Rete europea della Difesa civica ha organizzato, nell'Aprile del 2022, la consueta Conferenza annuale tenutasi in presenza dopo la pandemia presso la sede del Parlamento europeo a Strasburgo.

- I Difensori civici europei si sono confrontati, in tale occasione, su tematiche di grande attualità:
- l'impatto della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni sull'accesso dei cittadini ai loro diritti e il ruolo dei difensori civici;
- il futuro dei difensori civici in ambito digitale;
- buone prassi per garantire la trasparenza dei Governi nell'uso dei fondi per la ripresa;
- le iniziative messe in campo dai vari Paesi europei per sostenere i rifugiati, tra cui la direttiva sulla protezione temporanea per offrire rapida assistenza alle persone in fuga dall'Ucraina.

Sul primo tema, occorre ricordare che la Commissione europea nel corso degli ultimi anni ha più volte raccomandato all'Italia di innovare le pubbliche amministrazioni. Purtroppo, ad oggi, i risultati sono ancora lungi dall'essere realizzati.

Per questo l'Europa ha vincolato i fondi che finanziano il PNRR a condizionalità stringenti, tali da indurre il Governo italiano ad assumere un formale impegno a modernizzare strutturalmente la propria burocrazia con scadenze precise.

Il rispetto di tali scadenze, quindi, è condizione per l'erogazione delle varie *tranche* dei fondi del *Next Generation EU*, per cui l'Italia non può permettersi un ulteriore differimento del processo di innovazione e semplificazione della macchina amministrativa; in altri termini, senza una mirata semplificazione delle procedure, gli obiettivi del PNRR rischiano di rimanere solo sulla carta.

In realtà, la *governance* debole delle politiche di semplificazione è stata considerata, anche a livello internazionale, uno dei fattori chiave della scarsa semplificazione in Italia e la crisi vissuta con l'emergenza sanitaria da Covid-19 ha reso ancora più evidente l'urgenza di rimuovere i vincoli burocratici che ne ostacolano la ripresa.

Secondo uno studio elaborato dall'OCSE, in passato non è stata attivata una vera e propria cabina di regia delle politiche di semplificazione; ciò ha comportato il prevalere di resistenze burocratiche da parte degli apparati che difendono la complessità e la bulimia di norme in nome della tutela degli interessi pubblici, spesso più proclamata che effettivamente perseguita.

A differenza di molti altri Paesi europei, in Italia le strutture a livello centrale dedicate alla semplificazione e alla regolazione, risultano caratterizzate da una notevole frammentarietà e dallo scarso coordinamento tra loro.

Nell'avvicendamento negli anni dei vari governi, quasi tutti hanno cercato di modificare o sostituire le precedenti strutture, con scarsi risultati sul piano dello snellimento della burocrazia e dell'implementazione delle professionalità dedicate stabilmente a queste attività.

In questa prospettiva la transizione digitale è un'occasione unica di crescita e innovazione, di preservazione sostenibile del territorio e della natura, nonché di diffusione e più largo accesso all'arte e alla cultura. Il digitale è divenuto ormai una trasformazione che ha permeato le nostre società, le nostre economie, la nostra quotidianità.

D'altronde, si va ridisegnando interamente il quadro socio-economico e relazionale che ha caratterizzato la nostra società dalla prima rivoluzione industriale ad oggi.

Nel corso della pandemia la portata del digitale ha disvelato gran parte del suo potenziale e dei suoi benefici sia nella sfera economica che nel campo dell'istruzione (si pensi alla didattica a distanza che ha dato continuità alle attività scolastiche durante il distanziamento sociale) e nelle relazioni con le istituzioni.

Pertanto, nell'epoca moderna la transizione digitale non è concepita solo come una dimensione della comunicazione, non riguarda singole iniziative o procedure che devono essere semplicemente ammodernate rispetto al passato.

La “*coscienza civica digitale*” rappresenta, infatti, un fondamentale cambiamento del modo in cui si svolge ormai il lavoro, la produzione e l'interazione sociale per cui, anche in condizioni di normalità, non è immaginabile possa essere abbandonata.

Alla luce di queste considerazioni la disponibilità di una adeguata dotazione di infrastrutture e di reti digitali costituisce una assoluta priorità in ogni settore.

Grazie al digitale le amministrazioni pubbliche possono migliorare le modalità con cui rispondono ai bisogni sociali in termini di velocità, agilità e qualità nell'erogazione dei servizi.

Gli obiettivi di semplificazione del Piano impongono, dunque, un cambiamento di paradigma che si può così sintetizzare: a) semplificare, liberalizzare, mediante l'eliminazione di adempimenti e oneri non necessari; b) ridurre i tempi per la gestione delle procedure, in particolare per quelle complesse che esigono l'intervento di una pluralità di soggetti; c) reingegnerizzare e uniformare le procedure; d) digitalizzare le procedure in materia di edilizia e attività produttive, per accelerare la ripresa economica nei settori strategici; e) potenziare il funzionamento degli Sportelli unici per le attività produttive, per migliorare l'accesso di cittadini e imprese.

Gli investimenti portati dal nuovo Piano (*task force*, digitalizzazione, monitoraggio etc.) pre-

vedono l'immissione nei ruoli degli uffici pubblici di ben 1000 esperti che opereranno “*con il coordinamento delle amministrazioni regionali, che provvederanno, anche sentite l'ANCI e l'UPI, ad allocarne le attività presso le amministrazioni del territorio (Uffici regionali, amministrazioni comunali e provinciali) in cui si concentrano i colli di bottiglia nello specifico contesto*”.

L'intervento mira ad accrescere la capacità amministrativa degli enti regionali, provinciali e locali, in maniera da garantire la velocizzazione delle procedure amministrative, nell'ottica della implementazione dei progetti previsti dal PNRR.

Al gruppo di esperti spetteranno i seguenti compiti: a) supportare le amministrazioni nella gestione delle procedure complesse; b) contribuire a recuperare l'arretrato; c) monitorare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti; d) prestare assistenza tecnica ai soggetti proponenti i singoli progetti, sia nella fase di presentazione che in quella attuativa.

Inoltre, il Piano prevede la creazione di un catalogo delle procedure semplificate completo, aggiornato e uniforme su tutto il territorio nazionale, al fine di tagliare le autorizzazioni non necessarie e gli adempimenti non giustificati, nonché per estendere i regimi semplificati (la scia, il silenzio assenso e le comunicazioni).

Al fine di realizzare una completa digitalizzazione delle procedure, il PNRR prevede il finanziamento dei costi di adeguamento dei sistemi informatici delle Regioni, dei Comuni e di tutti gli altri soggetti interessati, nonché un investimento poderoso in progetti di semplificazione, in larga misura destinati proprio alle regioni e agli enti locali.

In questo particolare momento storico si impone una nuova stagione di riforme amministrative per rovesciare i principali paradigmi del passato, sul piano del metodo e del reclutamento di nuovo personale, in grado di canalizzare le risorse e ridurre i tempi dei procedimenti in tutti i settori.

Per una riforma strutturale efficace occorre una profonda reingegnerizzazione dei processi amministrativi che metta le pubbliche amministrazioni in condizione di affrontare e risolvere, possibilmente nel medio termine, i nodi irrisolti della burocrazia e con essi i cronici problemi dei cittadini.

La ripartenza dell'Italia richiede scelte politiche coraggiose e una capacità di innovazione davvero vigorosa, in grado di superare finalmente le resistenze alla semplificazione e introdurre i rimedi strutturali da tempo auspicati.

L'occasione scaturente dal PNRR rappresenta l'ultimo treno su cui il nostro Paese è chiamato a salire: se, malauguratamente, dovesse essere sprecata tale opportunità, sarebbe davvero una grave responsabilità per la nostra classe dirigente.

1.5 La valorizzazione della Basilicata nel processo di innovazione e transizione

La Basilicata, a seguito degli effetti negativi scaturenti dalla pandemia, resi ancora più evidenti sul tessuto economico-sociale, corre il rischio concreto di essere travolta da tendenze recessive e da fenomeni di “*non ritorno*” da parte delle nuove generazioni e di irreversibilità della tendenza allo spopolamento.

Tali fenomeni sono in grado di accrescere la già conclamata fragilità della terra lucana, che nelle imprese e aziende private si sta già traducendo nella chiusura di molte attività, nell’estensione delle condizioni di inefficienza degli apparati pubblici e nella crescente desertificazione demografica dei territori lucani.

In una realtà come la Basilicata – dove il ruolo delle componenti pubbliche è determinante sia nella formazione delle risorse disponibili che nella loro distribuzione (consumi + investimenti) - le modalità con cui si dispiegano le politiche pubbliche e le scelte di intervento sono strategiche per garantire il successo del percorso di cambiamento del nostro territorio.

E’ evidente che innanzitutto bisogna garantire, in maniera uniforme su tutte le aree, una connettività veloce per creare i presupposti a garanzia dell’efficienza dei servizi e delle opportunità, a partire da quelle di cura come la telemedicina, le forme di lavoro a distanza, la localizzazione di imprese nelle aree interne, istruzione e formazione da remoto, servizi per la PA, etc.

Al contempo, per garantire adeguati livelli di sicurezza del patrimonio informativo, bisogna migliorare l’efficienza organizzativa e raggiungere considerevoli risparmi di spesa.

Questi obiettivi, per essere attuati con successo, presuppongono un cambiamento del modello organizzativo dei mezzi e degli strumenti disponibili in modo tale da:

- arrestare i fenomeni del declino demografico;
- assicurare la salute della popolazione negli ambienti di lavoro e vita quotidiana;
- preservare l’integrità dei patrimoni e delle risorse ambientali per le future generazioni;
- raggiungere i Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) nelle condizioni infrastrutturali e nell’accesso ai servizi;
- frenare la crescente migrazione sanitaria lucana, soprattutto verso le Regioni del Nord (Lombardia, Emilia-Romagna).

Un progetto rivolto non solo alle strutture regionali (dipartimenti, aziende sanitarie ed ospedaliere, enti sub regionali ecc.) ma, come previsto negli obiettivi del PO-FESR, a tutti gli enti locali del territorio.

Altro tema nevralgico è il potenziamento e lo sviluppo degli strumenti di interazione digitale per consentire l'accesso e la fruizione dei servizi telematici della pubblica amministrazione (Servizio pubblico delle identità digitali (cd. Spid), alla posta elettronica certificata, pec, firma digitale remota), peraltro già distribuiti gratuitamente ai cittadini residenti che ne fanno richiesta.

L'obiettivo è favorire il cosiddetto triangolo della conoscenza: educazione, ricerca e innovazione, grazie all'articolazione, in vari ambiti, a partire dalle Comunità della conoscenza e dell'Innovazione, di poli di eccellenza per la ricerca e lo sviluppo di nuove idee, nuove opportunità e nuovi *business*.

Ambiti tecnologici e di innovazione sono:

- la filiera delle industrie culturali e creative (tra cui industria del cinema e degli audiovisivi, con particolare riferimento a video 3D, musica e prodotti innovativi per la comunicazione culturale);
- la gestione del patrimonio culturale e ambientale (tra cui restauro e gestione dei beni culturali, tecnologie per il rilievo diretto e indiretto, tecniche non invasive di monitoraggio, gestione, valorizzazione e fruizione dei beni culturali);
- i servizi per la sostenibilità (tra cui mobilità sostenibile, osservazione della Terra, gestione dei cicli e delle risorse, agricoltura di precisione, mappatura e gestione dei sotto-servizi);
- il turismo sostenibile (tra cui servizi innovativi, gestione dei flussi, accessibilità, accoglienza, strategie integrate per la comunicazione culturale).

Sul fronte della transizione ecologica e delle energie rinnovabili, la Basilicata è una delle cinque regioni pilota che ha siglato un protocollo con il Governo Draghi; per questo riceverà per il proprio progetto bandiera di produzione di "Idrogeno green" dieci milioni di euro aggiuntivi rispetto ai 18,5 milioni assegnati inizialmente dal Piano.

Il ruolo dell'idrogeno nel processo di transizione energetica in atto è un tema di crescente interesse e di sempre maggiore attualità.

Alcuni Paesi, come la Germania, hanno già avviato progetti pilota con l'utilizzo di tale fonte nel comparto siderurgico, con il risultato di un notevole abbattimento di emissioni.

Questa fonte energetica è presente in natura in quantità massiccia ma vi è la necessità di migliorarne la produzione, in quanto ad oggi il grosso dell'idrogeno utilizzato proviene da combustibili fossili.

Per questo è stata salutata con favore l'approvazione da parte della Regione Basilicata di un bando dedicato a progetti per impianti in aree industriali, in *primis* quelle dismesse.

L'obiettivo è la realizzazione di nuovi siti di produzione di "energia pulita", soprattutto nelle zone dove vi siano insediamenti produttivi energivori. Ciò costituisce il primo passo per creare la filiera dell'idrogeno "verde"; l'auspicio è che, a seguito della pubblicazione del bando, vengano presentati progetti validi che facciano da apripista anche per altre Regioni.

La promessa di siffatta "rivoluzione green" in Basilicata potrebbe divenire concreta già nel 2030, puntando sulla produzione di idrogeno verde nelle aree industriali per sperimentare metodi nuovi di produzione e stoccaggio di energie alternative al fossile.

A valle di questi investimenti, sul fronte del trasporto regionale, sono stati stanziati 150 milioni di euro per il parco rotabile regionale che va di pari passo con l'energia e in particolare con la produzione di energie rinnovabili, da immettersi nel sistema del trasporto locale.

Rispetto alla molteplicità e complessità degli eventi programmatici in corso, appare decisivo che la Basilicata sappia utilizzare le grandi opportunità messe a disposizione dal PNRR, non solo per uniformare il percorso innovativo a quello di altre Regioni virtuose, ma anche e soprattutto per salvaguardare i livelli demografici ed invertire così il suddetto trend di spopolamento.

E' interesse della Regione sostenere questo processo e al contempo estenderlo per favorire il rafforzamento di iniziative private.

Per agevolare e accompagnare il cambiamento culturale e l'innovazione dei processi produttivi andrà incentivata l'acquisizione di competenze digitali, anche con azioni di formazione a vantaggio delle aziende, per supportarle nell'adozione di strumenti e capacità digitali.

Più specificamente occorre favorire lo sviluppo di *network digitali* sia di filiera che integrati. Una prospettiva questa che include il sostegno alla nascita e allo sviluppo di piattaforme digitali territoriali e logistiche, in grado di mettere in contatto consumatori e piccole aziende sparse sul territorio regionale e sostenere la crescita di grandi investimenti regionali e nazionali.

1.6 Inclusione sociale e autonomia delle persone con disabilità grave

La legge 22 giugno 2016, n. 112, conosciuta con il nome "Dopo di noi" ha previsto e disciplinato misure di assistenza, cura e protezione delle persone con disabilità grave prive di sostegno familiare o comunque con la prospettiva del venir meno del sostegno stesso, attraverso la presa in carico progressiva della persona fragile già durante l'esistenza in vita dei genitori.

La prefata legge intende dare attuazione ai principi stabiliti dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006, ratificata in Italia nel 2009, dagli artt. 24 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e dagli artt. 2, 3, 30, 32 e 30 della Costituzione.

La *ratio* della legge n. 112/2016, è che le Regioni - una volta definiti i livelli essenziali delle prestazioni da parte del legislatore statale - devono farsi carico delle “*persone con disabilità grave, non determinata dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità, prive di sostegno familiare in quanto mancanti di entrambi i genitori o perché gli stessi non sono in grado di fornire l’adeguato sostegno genitoriale, nonché in vista del venir meno del sostegno familiare, attraverso la progressiva presa in carico della persona interessata già durante l’esistenza in vita dei genitori*”.

Nella maggior parte dei casi, le persone che versano in suddette condizioni e che non hanno alcun sostegno familiare, trovano ospitalità negli istituti, situazione che la legge espressamente mira ad evitare.

Per le finalità della legge è istituito un apposito fondo (cd. Fondo per il “*Dopo di noi*”) per il quale, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sono stati stanziati dal 2016 al 2022, complessivamente circa 466 milioni di euro.

Bisogna in premessa evidenziare che la materia dell’assistenza sanitaria e sociale ai soggetti con grave disabilità - prive cioè di sostegno familiare in quanto mancanti di entrambi i genitori o perché quest’ultimi non sono in grado di fornire l’adeguato sostegno – è riservata alle Regioni, fermo restando in capo allo Stato la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da garantire in misura omogenea su tutto il territorio nazionale.

In questa materia, la competenza legislativa esclusiva dello Stato rinvia dall’art. 117, secondo comma della Costituzione, trattandosi di prestazioni concernenti i diritti sociali che devono essere comunque garantiti su tutto il territorio nazionale.

Quindi, alle Regioni spetta ai sensi dell’art. 3 della legge:

- l’adozione di indirizzi di programmazione;
- la definizione dei criteri e delle modalità per l’erogazione dei finanziamenti;
- la definizione delle modalità per la pubblicità dei finanziamenti erogati e per la verifica dell’attuazione delle attività svolte;
- la definizione delle ipotesi di revoca dei finanziamenti concessi.

Anche il PNRR ha previsto l’adozione di una legge quadro per la disabilità, finalizzata all’adozione di una disciplina organica della materia, avente tra i propri obiettivi la promozione di progetti di vita indipendente.

Infatti, il PNRR fa dell’inclusione sociale un pilastro della sua strategia di ripresa, attraverso i seguenti obiettivi:

- rafforzare il ruolo dei servizi sociali territoriali, come strumento di resilienza, mirando alla definizione di modelli personalizzati per la cura delle famiglie svantaggiate, delle persone di minore età, degli adolescenti e degli anziani, così come delle persone con disabilità;
- semplificare l'accesso ai servizi sanitari e sociali, anche attraverso la revisione delle procedure per l'accertamento delle disabilità;
- migliorare il sistema di protezione e le azioni di inclusione a favore di persone in condizione di estrema emarginazione e di deprivazione abilitativa attraverso una più ampia offerta di strutture e servizi temporanei;
- integrare politiche e investimenti per garantire un approccio multidimensionale sui territori, in grado di definire progetti individuali e personalizzati attraverso l'implementazione territoriale dei Punti Unici di Accesso (PUA) per le persone disabili, quali strumenti per la valutazione multidimensionale;
- riconoscere il ruolo dello sport nell'inclusione e integrazione sociale.

Nella valutazione della problematica bisogna anche considerare interventi analoghi a quelli previsti dalla legge sul “*Dopo di noi*”, già avviati e finanziati dalle associazioni delle famiglie, dal terzo settore e, più in generale, dalle associazioni *non profit*.

Come risulta dalla Relazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei Conti - che ha condotto un'analisi sull'attuazione delle misure volte al benessere, la piena inclusione sociale e all'autonomia delle persone con disabilità grave prive di sostegno familiare, dei circa 466 milioni di euro stanziati tra il 2016 e il 2022 a favore del Fondo “*Dopo di noi*”, soltanto 240 sono stati effettivamente erogati alle Regioni (Delib. n. 55/2022/G del 23 dicembre 2022).

Nelle seguenti tabelle vengono riportate le risorse del Fondo assegnate a ciascuna Regione, negli anni dal 2016 al 2021, sulla base delle percentuali di riparto, così come previsto nei rispettivi decreti ministeriali.

Tabella 1 – Stanziamento dei fondi per il “*Dopo di noi*” da destinare alle Regioni

Esercizio	2016*	2017	2018	2019**	2020***	2021****	2022****	Totale
Stanz. definitivo competenza	90.000.000	38.300.000	51.100.000	56.100.000	78.100.000	76.100.000	76.100.000	465.800.000

Tabella 2 – Riparto del Fondo alle Regioni

Regioni	Perc.le regionale di riparto	Anno 2016 DM 23/11/2016	Anno 2017 DM 21/6/2017	Anno 2018 D.P.C.M. 12/12/2018	Anno 2019 D.P.C.M. 21/11/2019	Anno 2020 D.P.C.M. 21/12/2020	Anno 2021 DM 7/12/2021	Totale 2016-2021
Abruzzo	2,2	1.980.000	842.600	1.124.200	1.239.810	1.718.200	1.818.790	8.723.600
Basilicata	1,0	900.000	383.000	511.000	544.170	749.760	821.880	3.909.810
Calabria	3,4	3.060.000	1.302.200	1.737.400	1.873.740	2.577.300	2.640.670	13.191.310
Campania	10,1	9.090.000	3.868.300	5.161.100	5.688.540	7.903.720	6.438.060	38.149.720
Emilia-Rom.	7,3	6.570.000	2.795.900	3.730.300	4.162.620	5.826.260	5.951.020	29.036.100
Friuli V.G.	2,0	1.800.000	766.000	1.022.000	1.110.780	1.546.380	1.773.130	8.018.290
Lazio	10,1	9.090.000	3.868.300	5.161.100	5.660.490	7.880.290	6.940.320	38.600.500
Liguria	2,5	2.250.000	957.500	1.277.500	1.391.280	1.936.880	2.541.740	10.354.900
Lombardia	16,7	15.030.000	6.396.100	8.584.800	9.492.120	13.323.860	12.107.510	64.934.390
Marche	2,6	2.340.000	995.800	1.277.500	1.413.720	1.960.310	2.161.240	10.148.570
Molise	0,5	450.000	191.500	255.500	291.720	398.310	502.260	2.089.290
Piemonte	7,2	6.480.000	2.757.600	3.679.200	4.005.540	5.576.340	6.088.000	28.586.680
Puglia	6,9	6.210.000	2.642.700	3.525.900	3.848.460	5.334.230	5.022.600	26.583.890
Sardegna	2,9	2.610.000	1.110.700	1.481.900	1.587.630	2.186.800	2.176.460	11.153.490
Sicilia	8,6	7.740.000	3.293.800	4.394.600	4.790.940	6.630.690	6.247.810	33.097.840
Toscana	6,1	5.490.000	2.336.300	3.117.100	3.438.930	4.795.340	5.327.000	24.504.670
Umbria	1,5	1.350.000	574.500	766.500	807.840	1.124.640	1.308.920	5.932.400
Valle d'Aosta	0,2	180.000	76.600	102.200	117.810	164.010	190.250	830.870
Veneto	8,2	7.380.000	3.140.600	4.190.200	4.633.860	6.466.680	6.042.340	31.853.680
TOTALE	100	90.000.000	38.300.000	51.100.000	56.100.000	78.100.000	76.100.000	389.700.000

Fonte: Corte dei Conti su dati del MLPS

Per quanto concerne la rendicontazione delle risorse ricevute, i dati acquisiti nel corso dell'attività istruttoria hanno evidenziato consistenti ritardi nell'assolvimento dell'obbligo, fermo al rendiconto 2018, e ha fatto emergere una forte eterogeneità a livello regionale, come facilmente desumibile dalla Tabella 3, di seguito riportata.

Tabella 3 - Rendicontazioni inviate al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dalle Regioni ai sensi dell'art. 6, comma 4, DM del 23/11/2016

Regioni	Rendicontazione esercizio 2016	Rendicontazione esercizio 2017	Data di comunicazione	Rendicontazione esercizio 2018	Data di comunicazione
Abruzzo	1.980.000	842.000	11.10.2020	1.124.200	25.05.2021
Basilicata	900.000	383.000	4.2.2021	Non pervenuta	
Calabria	3.060.000	Non pervenuta		Non pervenuta	
Campania	9.090.000	2.903.109	14.07.2022	5.161.100	10.5.2021
Emilia-Romagna	6.570.000	2.795.900	21.11.2020	3.730.300	16.11.2021
Friuli Venezia Giulia	1.800.000	766.000	13.04.2020	1.022.000	22.06.2021
Lazio	9.090.000	3.868.300	29.09.2020	5.161.100	28.09.2021
Liguria	2.250.000	957.500	26.03.2021	945.926	20.09.2022
Lombardia	15.030.000	6.396.100	22.06.2020	Non pervenuta	
Marche	2.340.000	995.800	04.06.2020	555.818	20.07.2021
Molise	Inapprofondimento istruttoria	Non pervenuta		Non pervenuta	

Piemonte	6.480.000	2.757.600	09.06.2020	3.679.200	07.06.2021
Puglia	6.210.000	2.642.700	06.06.2020	Non pervenuta	29.11.2021
Sardegna	2.610.000	1.110.700	20.10.2020	1.481.900	28.09.2022
Sicilia	Inapprofondimento istruttorio	3.294.055	10.07.2017	Non pervenuta	
Toscana	5.490.000	2.336.300	03.06.2020	3.117.100	31.05.2021
Umbria	1.350.000	574.500	19.5.2022	766.500	19.5.2022
Valle d'Aosta	Non pervenuta	76.600	15.09.2017	Non pervenuta	
Veneto	7.380.000	3.140.600	29.05.2020	4.190.200	29.04.2022
TOTALE	81.630.000	35.840.764		30.935.344	

Fonte: MLPS – Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali.

Complessivamente dall'analisi condotta dalla Corte dei Conti, la percentuale di risorse erogate rispetto a quelle assegnate risulta decrescente nel tempo, anche a causa del fatto che, a decorrere dall'anno 2021, l'erogazione è stata condizionata alla rendicontazione dell'effettivo utilizzo di almeno il 75% su base regionale delle risorse del secondo anno precedente.

Il dato complessivo evidenzia come soltanto sei Regioni (Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Lazio, Toscana e Piemonte) hanno ricevuto tutte le risorse assegnate, mentre le altre hanno riscosso solo in parte le quote di spettanza.

Mentre le risorse a valere sulle annualità 2016 e 2017 sono state incassate quasi per intero, non essendo la relativa erogazione condizionata a specifici adempimenti da parte delle Regioni, nel 2018 molte risorse non sono state erogate, poiché non è stata data dimostrazione dell'utilizzazione effettiva delle stesse, né è pervenuta la necessaria rendicontazione.

Di conseguenza, la mancata rendicontazione da parte di alcune Regioni, tra cui la Basilicata, ha ritardato o bloccato la data delle erogazioni per gli anni successivi, trattandosi di *conditio sine qua non* per l'ottenimento dei fondi, come è dato evincere dall'analitica Relazione della Corte dei Conti.

Ben tredici Regioni non hanno ricevuto le quote delle risorse assegnate per il 2020 (Basilicata, Calabria, Campania, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria, Valle D'Aosta e Veneto). Per sette di queste Regioni non risulta inviata la rendicontazione delle risorse trasferite nel 2018, mentre altre due hanno solo parzialmente rendicontato le risorse utilizzate (Liguria, Marche).

Inoltre, in diverse Regioni (Basilicata, Lazio, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria) le informazioni raccolte si presentano parziali, in particolare quanto a beneficiari e strutture.

In particolare, per la Basilicata nell'Anno 2020 risultano non erogate risorse per l'importo di euro 749.760. Eppure la Basilicata, secondo gli ultimi dati Istat, registra un alto tasso di povertà