

Bologna, 22 luglio 2026

Al Presidente
dell'Assemblea Legislativa
Maurizio Fabbri
Sede

ODG all'ogg. 2747 - Proposta d'iniziativa Giunta recante: "Documento di Economia e Finanza Regionale – DEFR 2027- 2029"

L'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna

Premesso che:

l'evoluzione demografica rappresenta oggi una delle principali trasformazioni strutturali che interessano le società contemporanee e costituisce una sfida destinata ad incidere profondamente sul futuro sociale, economico, culturale e istituzionale dell'Emilia-Romagna, dell'Italia e dell'intero continente europeo;

la progressiva riduzione della natalità, il costante aumento della speranza di vita (longevità), il progressivo invecchiamento della popolazione, la diminuzione della popolazione in età lavorativa, la trasformazione delle strutture familiari, il bisogno di riconoscere e valorizzare i percorsi di conciliazione vita-lavoro in particolare per le donne e per le giovani generazioni, la crescente mobilità della popolazione, l'ancora troppo diffuso precariato nel mondo del lavoro, la difficoltà di accesso alla casa, l'inclusione delle nuove cittadinanze, il fenomeno dello spopolamento di numerose aree interne e montane e il progredire del processo di conurbazione rappresentano fenomeni tra loro strettamente connessi che richiedono un nuovo paradigma di governo delle politiche pubbliche volte all'incremento della qualità della vita e alla difesa e valorizzazione dei principi di equità, inclusione e pieno rispetto dei diritti civili e sociali;

la demografia non costituisce materia settoriale, ma rappresenta la lente attraverso la quale ripensare complessivamente le politiche regionali, poiché sanità, welfare, scuola, università, casa, lavoro, sviluppo economico, mobilità, pianificazione territoriale, fiscalità, cultura e servizi alla persona, adattamento ai cambiamenti climatici, sicurezza e difesa del territorio dal dissesto idro-geologico producono effetti sull'assetto demografico dei territori e, al tempo stesso, risultano profondamente condizionati dalle trasformazioni della popolazione;

l'Emilia-Romagna, regione caratterizzata da elevati livelli di sviluppo economico e sociale, da una tra le più alte aspettative di vita al mondo e da una consolidata capacità attrattiva per studio, ricerca e lavoro di qualità, è oggi chiamata ad affrontare gli effetti di una dinamica demografica che pone nuove sfide alla sostenibilità del proprio modello di sviluppo, alla tenuta del welfare regionale, alla competitività del sistema produttivo e alla vitalità delle comunità locali e più in generale alla possibilità delle persone di sviluppare i propri progetti di vita nell'ambito di una domanda crescente di equità, diffusione del benessere e qualità della vita;

i dati più recenti confermano che il saldo naturale della popolazione nazionale, così come quello regionale, permane fortemente negativo e che il tasso di fecondità continua a collocarsi ben al di sotto della soglia di ricambio generazionale. In Italia, nel 2025, si sono registrate circa 355.000 nascite a fronte di 652.000 decessi, con un saldo naturale negativo di quasi 296.000 persone e un tasso di fecondità sceso a 1,14 figli per donna, il valore più basso mai registrato nel nostro Paese;

che tale quadro rende non più rinviabile un intervento organico e strutturale e che, in questo contesto, assume particolare rilievo la capacità attrattiva dell'Emilia-Romagna, la quale, pur condividendo le medesime dinamiche di denatalità e di invecchiamento della popolazione, continua a registrare una crescita della popolazione residente, collocandosi tra le poche Regioni italiane in incremento demografico, seconda solo alla Regione autonoma Trentino Alto-Adige, grazie soprattutto ai saldi migratori positivi, sia con le altre regioni italiane sia con l'estero (UE ed extra-UE), confermandosi un territorio attrattivo per opportunità di studio, lavoro, impresa e qualità della vita con 4.488.162 abitanti e un 5.185 abitanti in più al 1 gennaio 2026 rispetto al 2025;

Premesso altresì che:

con l'approvazione dell'Ordine del Giorno n. 230/14 del 25 marzo 2025 l'Assemblea legislativa ha riconosciuto formalmente la centralità della questione demografica, promuovendo la costituzione dell'Intergruppo assembleare sulla Demografia quale sede permanente di confronto, approfondimento e proposta e richiamando quanto già stabilito nell'ambito del documento di Programma di Mandato, con la Risoluzione n. 22, del 10 gennaio 2025, recante "Approvazione del Programma della XII Legislatura"

l'Intergruppo, coordinato dalle Consigliere Ludovica Carla Ferrari ed Elena Ugolini, rappresenta un'esperienza istituzionale innovativa, nata dalla convinzione che la questione demografica costituisca una sfida trasversale rispetto agli schieramenti politici e richieda una responsabilità condivisa dell'intera Assemblea legislativa nei confronti delle future generazioni;

l'adesione di 36 rappresentanti appartenenti ai gruppi di maggioranza e di opposizione provenienti da tutte le province della Regione ha consentito di sviluppare un metodo di lavoro fondato sul dialogo, sull'ascolto, sull'approfondimento scientifico e sulla ricerca di soluzioni condivise, nella consapevolezza che le grandi trasformazioni demografiche non possano essere affrontate attraverso misure contingenti, ma richiedano una visione di lungo periodo pur nel rispetto delle differenti visioni e sensibilità politiche rappresentate;

nel corso del primo anno di attività l'Intergruppo ha promosso incontri di approfondimento con studiosi di livello nazionale ed internazionale, rappresentanti delle istituzioni e costruendo progressivamente un patrimonio condiviso di analisi, dati, proposte ed esperienze anche in relazione alle esperienze delle Consigliere e dei Consiglieri coinvolti che hanno portato la propria capacità di ascolto e comprensione delle principali istanze provenienti dalla società civile, dagli Enti Locali, dalle Istituzioni sul territorio, dalle Università e dalla ricerca, dai Sindacati, dalle Associazioni datoriali e dal Terzo Settore attivo a vario titolo sui temi di volta in volta toccati.

Preso atto:

delle analisi sviluppate dal dottor Gianluigi Bovini, che hanno consentito di ricostruire l'evoluzione della popolazione emiliano-romagnola, evidenziando la profondità delle trasformazioni in atto e la necessità di politiche capaci di anticiparne gli effetti con particolare attenzione agli effetti sulle aree interne e sui territori montani;

del contributo scientifico del Rettore dell'Università Bocconi Francesco Billari, tra i massimi demografi, con la presenza di Antonella Sberna, Vicepresidente del Parlamento europeo e componente dell'Intergruppo europeo sulla Demografia, e di Elena Bonetti, Presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sugli effetti economici e sociali della transizione demografica in atto. In particolare, il Prof. Billari ha evidenziato come la questione demografica rappresenti la principale trasformazione strutturale del nostro tempo e come il capitale umano costituisca la risorsa più preziosa per garantire sviluppo, innovazione e sostenibilità nel lungo periodo, con particolare attenzione alle evoluzioni in corso in merito al lavoro femminile e all'evoluzione delle opportunità e delle difficoltà nel mettere in pratica i propri progetti di vita e le proprie aspirazioni da parte delle giovani generazioni, limitando il più possibile il ricorso ai cosiddetti bonus o a misure una-tantum o di difficile esigibilità, ad esempio a causa della burocrazia, privilegiando invece misure strutturali e universali;

del contributo scientifico del professor Alessandro Rosina, tra i massimi demografi italiani, autore, insieme alla professoressa Francesca Luppi, dello studio "Le politiche che fanno nascere il futuro. Un focus sull'Emilia-Romagna", predisposto specificamente per la Regione Emilia-Romagna, dal quale emerge come l'attuale crisi demografica non sia riconducibile a una diminuzione del desiderio di costruire una famiglia o di avere figli, bensì alla crescente distanza tra i progetti di vita delle giovani generazioni e le concrete possibilità di realizzarli. Lo studio evidenzia come, a fronte di un tasso di fecondità regionale pari a 1,14 figli per donna, il numero medio di figli desiderato continui a essere significativamente superiore a quello effettivamente realizzato e come il progressivo rinvio della genitorialità, accompagnato dall'innalzamento dell'età media al primo figlio, determini sempre più frequentemente il passaggio dal semplice posticipo alla rinuncia definitiva. La ricerca rileva inoltre che circa un quarto degli attuali quarantacinquenni non ha figli, ma che meno della metà di essi, all'età di vent'anni, prevedeva o desiderava di rimanere senza figli, dimostrando come la riduzione della natalità sia riconducibile prevalentemente agli ostacoli incontrati nel corso della vita adulta e non a un cambiamento delle aspirazioni delle giovani generazioni. Lo studio individua, in particolare, nella difficoltà di accesso alla casa, nell'incertezza lavorativa, nei costi diretti e indiretti della crescita dei figli, nella scarsa conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro, nell'insufficiente condivisione dei carichi di cura e nell'assenza di un contesto culturale e sociale favorevole alla genitorialità i principali fattori sui quali orientare politiche pubbliche integrate, stabili e di lungo periodo, confermando come le società che investono nel sostegno ai progetti di vita delle persone e nella rimozione degli ostacoli economici, sociali e organizzativi registrino livelli di fecondità significativamente più elevati e una maggiore capacità di trasformare il desiderio di avere figli in una scelta effettivamente realizzabile.

Richiamata:

la seconda edizione degli "Stati generali dell'infanzia e dell'adolescenza" della Regione Emilia-Romagna, svoltasi a Rimini dal 10 al 12 giugno 2026 sul tema "Generare: nascere figli, crescere genitori" fortemente voluta dall'Assessorato e che ha visto la presenza del Presidente Michele de Pascale e dell'Assessora Isabella Conti, che ha rappresentato uno dei principali momenti di confronto pubblico e partecipato del percorso regionale sulla questione demografica, contribuendo alla costruzione condivisa di una nuova strategia regionale fondata sul sostegno ai progetti di vita, alla genitorialità e ai diritti dell'infanzia, attraverso il

coinvolgimento di esperti nazionali e internazionali, amministratori, servizi, scuole, operatori, famiglie, bambine, bambini e adolescenti.

Considerato:

che dai lavori dell'Intergruppo emerge con chiarezza che il contrasto alla denatalità non può essere ridotto a un insieme di misure economiche o incentivanti, ma richiede la costruzione di un contesto nel quale le persone possano realizzare liberamente i propri progetti di vita, con misure strutturali, stabili e laddove si minimizzi il ricorso a eventuali bonus che non prevedano disponibilità ricorrente;

che sostenere la genitorialità significa investire nel futuro dell'Emilia-Romagna, nella qualità del capitale umano, nella sostenibilità del sistema di welfare, nel ruolo delle donne e delle giovani generazioni, nella competitività del sistema produttivo, nella vitalità delle comunità locali e nella coesione sociale;

che la longevità rappresenta una straordinaria conquista della nostra società e che le politiche demografiche devono promuovere un nuovo patto tra generazioni, valorizzando contemporaneamente il ruolo dei giovani, delle famiglie e delle persone anziane;

che la sfida demografica richiede politiche permanenti, coordinate e trasversali, capaci di superare la logica dei singoli provvedimenti settoriali.

Ritenuto:

che l'Emilia-Romagna debba costruire un modello innovativo di politiche demografiche integrate, avviando tale percorso attraverso l'approvazione di una legge regionale organica per il sostegno ai progetti di vita, alla genitorialità e al contrasto della denatalità e sviluppandolo e considerandolo in sinergia con ulteriori interventi legislativi volti a valorizzare il ruolo sociale della cura, a sostenere le persone non autosufficienti e i caregiver familiari, a promuovere la longevità attiva e l'invecchiamento in salute, nonché a rafforzare l'attrattività dei territori e la capacità della Regione di trattenere, attrarre e valorizzare capitale umano qualificato, contrastando la perdita di competenze determinata dalla crescente mobilità internazionale dei giovani. A tale riguardo, il Rapporto annuale ISTAT 2026 evidenzia che, nel solo 2024, il saldo migratorio dei cittadini italiani laureati di età compresa tra i 25 e i 34 anni è risultato negativo per quasi 21.000 giovani altamente qualificati, mentre nel 2025 gli espatri dei cittadini italiani si sono attestati a circa 109.000 unità, confermando come la capacità di offrire opportunità di studio, ricerca, lavoro e innovazione rappresenti una componente essenziale delle politiche demografiche e di sviluppo del Paese e dei territori.

che il patrimonio di conoscenze, relazioni e proposte maturato nell'ambito dell'Intergruppo assembleare sulla Demografia costituisca la base conoscitiva e politico-istituzionale per l'elaborazione della futura legge regionale, in raccordo con il percorso già avviato dall'Assessorato al Welfare, Terzo settore, Politiche per l'infanzia e Scuola e con il coinvolgimento degli Assessorati alle Politiche per la salute e alle Politiche abitative, Lavoro e Politiche giovanili, nella consapevolezza che la sfida demografica richiede un approccio integrato, interdisciplinare e interassessorile, capace di coinvolgere tutte le principali politiche regionali;

che una moderna politica demografica non può limitarsi ad aumentare il numero delle nascite, ma deve creare le condizioni affinché le giovani generazioni possano scegliere di costruire il proprio futuro in Emilia-

Romagna, facendo della Regione un luogo nel quale sia possibile studiare, lavorare, innovare, formare una famiglia, invecchiare in salute e contribuire, in ogni fase della vita, alla crescita della comunità regionale;

che sia pertanto giunto il momento di tradurre il lavoro di analisi e confronto svolto in un intervento legislativo capace di accompagnare l'Emilia-Romagna attraverso le grandi trasformazioni demografiche dei prossimi decenni.

Considerato che:

il Documento di economia e finanza regionale (DEFR) costituisce il principale strumento di programmazione strategica della Regione Emilia-Romagna, attraverso il quale sono definite le priorità politiche della legislatura, gli obiettivi strategici dell'azione amministrativa e il raccordo tra la programmazione delle politiche pubbliche e la successiva allocazione delle risorse nei documenti di bilancio;

la natura strutturale della crisi demografica impone che il contrasto alla denatalità non sia affrontato mediante interventi settoriali o misure episodiche, ma venga assunto quale obiettivo strategico trasversale della programmazione regionale, in grado di orientare in modo coordinato le politiche sociali, sanitarie, educative, abitative, del lavoro, dei trasporti e dello sviluppo economico;

la definizione del DEFR per il triennio di programmazione rappresenta l'occasione per inserire tra gli obiettivi prioritari della Regione una strategia organica per il sostegno alla genitorialità e per il contrasto alla denatalità, quale presupposto per la successiva predisposizione di una legge regionale organica e per la conseguente programmazione delle risorse finanziarie.

Tutto ciò premesso, impegna la Giunta:

1. a predisporre e presentare all'Assemblea legislativa, entro il 31 dicembre 2026, , in coerenza con gli obiettivi individuati nel DEFR un progetto di legge regionale organica per il sostegno alla genitorialità e per il contrasto alla denatalità in Emilia-Romagna, quale strumento per orientare in maniera coordinata le politiche regionali, in materia di famiglia, servizi educativi, politiche abitative, conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, occupazione giovanile e femminile, fiscalità regionale e welfare territoriale;
2. ad assicurare che il Bilancio di previsione regionale e i successivi documenti di programmazione finanziaria individuino risorse pluriennali coerenti con gli obiettivi fissati nel DEFR e con l'attuazione della legge sul contrasto alla denatalità, individuando risorse pluriennali coerenti con gli obiettivi della legge e assicurando il coordinamento delle risorse afferenti alle diverse politiche regionali;
3. a costruire la proposta legislativa valorizzando il patrimonio di analisi e di proposte sviluppato dall'Intergruppo assembleare sulla Demografia, nonché i contributi scientifici acquisiti nel corso dei suoi lavori;

4. a valutare, ai fini della definizione di una strategia regionale integrata che comprenda, tra gli altri, interventi in materia di:
- sostegno economico e sociale alla genitorialità;
 - interventi sulla fiscalità e per facilitare l'accesso ai servizi;
 - politiche abitative e sostegno all'autonomia per giovani e giovani coppie;
 - conciliazione tra vita familiare e lavoro;
 - servizi educativi per l'infanzia (0-6 anni) sempre più universali e progressivamente gratuiti;
 - sostegno alle famiglie con figli con disabilità e al loro accesso ai servizi;
 - salute riproduttiva e prevenzione dell'infertilità;
 - valorizzazione della paternità e della corresponsabilità genitoriale;
 - sostegno ai rapporti intergenerazionali;
 - contrasto allo spopolamento delle aree interne;
 - monitoraggio permanente degli indicatori demografici.
5. a presentare, dopo il primo anno di attività e successivamente sulla base di quanto previsto dalle clausole valutative delle leggi regionali, una relazione sullo stato di attuazione delle politiche regionali per la natalità, sull'andamento degli indicatori demografici regionali e sul grado di conseguimento degli obiettivi strategici individuati.

Prima firmataria

Ludovica Carla Ferrari

Elena Ugolini

.....
.....
.....
.....