



LA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI E UNIONE EUROPEA

**RAPPORTO
2021**

APPENDICE

Osservatorio sulla legislazione



LA LEGISLAZIONE
TRA STATO, REGIONI
E UNIONE EUROPEA

**RAPPORTO
2021**

APPENDICE

Osservatorio sulla legislazione

L'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati è una struttura interservizi della Camera – incardinata nel Servizio Studi – che raccoglie dati e precedenti ed elabora statistiche e analisi sull'attività legislativa. L'Osservatorio è anche la struttura di supporto informativo per tutte le attività del Comitato per la legislazione.

A partire dal 1998 l'Osservatorio sulla legislazione del Servizio studi della Camera dei deputati pubblica, in collaborazione con la Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e con gli uffici legislativi delle Assemblee regionali, il Rapporto sulla legislazione che sintetizza i dati di fondo riguardanti l'attività legislativa con l'intento di analizzare le dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa (legislazione nazionale, legislazione regionale, giurisprudenza costituzionale, normativa dell'Unione europea e legislazione di alcune importanti democrazie europee).

In particolare, il Rapporto sulla legislazione 2021 contiene dati sulla legislazione nazionale, regionale, dell'Unione europea, di Francia, Germania, Spagna e Regno Unito e sulla giurisprudenza costituzionale, che giungono fino all'estate 2021.

Il capitolo sulla legislazione nazionale è curato dall'Osservatorio sulla legislazione.

Il capitolo sulla giurisprudenza costituzionale è curato dall'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze, per la parte relativa alla giurisprudenza costituzionale nell'anno 2020 e dai Servizi Studi di Senato e Camera per la parte relativa alla giurisprudenza costituzionale nell'anno 2021.

Il capitolo sulla produzione normativa regionale è curato dall'Istituto di studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie del CNR.

Il capitolo sulla legislazione in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna è curato dall'Ufficio legislazione straniera del Servizio Biblioteca della Camera.

Il capitolo sulla produzione normativa dell'Unione europea è curato dall'Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera.

Nell'Appendice al Rapporto, disponibile sul sito www.camera.it, sono presenti approfondimenti tematici relativi ai diversi capitoli del Rapporto. Nell'Appendice è confluita anche la ricerca sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo riguardante l'Italia nel 2020 realizzata dall'Osservatorio sulle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo dell'Avvocatura della Camera dei deputati.

Il volume è stato chiuso il 15 ottobre 2021.

ISBN 9788892003859

Copyright © Camera dei deputati

Roma, 2021

RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE - APPENDICE

1. TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE: LE POLITICHE DI SETTORE	7
1.1 Le istituzioni regionali nell'anno 2020	9
1.2 La normativa istituzionale	27
1.3 Gli interventi regionali in materia di sviluppo economico e attività produttive	34
1.4 La sanità regionale	45
1.5 La legislazione regionale in materia socio-assistenziale nel 2020: un anno al fronte contro la pandemia	52
1.6 Le politiche per i migranti	75
1.7 Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale	79
1.8 Formazione e attuazione delle politiche dell'unione europea	86
1.9 Gli strumenti per la valutazione delle politiche legislative regionali	94
2. L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA	101
2.1 Premessa	103
2.2 Introduzione	104
2.3 Francia	105
2.4 Germania	137
2.5 Regno Unito	157
2.6 Spagna	172



Disponibile sul sito della Camera dei deputati all'indirizzo:
<https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/comitato-legislazione.html>

1. TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE: LE POLITICHE DI SETTORE

a cura dell'ISSiRFA - CNR

1.1 Le istituzioni regionali nell'anno 2020*

Premessa

Parimenti a quanto segnalato per il precedente biennio 2018-2019, anche nell'anno 2020 sono state diverse le Regioni in cui si è proceduto al rinnovo degli organi elettivi.

Più nel dettaglio, Emilia-Romagna e Calabria¹ sono state le prime Regioni in cui, alla data del 26 gennaio 2020, si sono tenute le consultazioni elettorali per l'elezione dei componenti del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale.

A causa dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, lo svolgimento delle elezioni regionali² è stato invece posticipato in Campania³, Liguria⁴, Puglia, Veneto⁵, Marche⁶, Toscana⁷ e Valle d'Aosta⁸ alle date del 20 e 21 settembre 2020⁹.

Infine, per la restante parte delle Regioni a statuto ordinario e speciale, l'anno 2020 ha coinciso con un periodo di regolare esercizio dell'attività consiliare: è il caso di Abruzzo, Basilicata, Lazio, Lombardia, Molise¹⁰, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Piemonte, Umbria, Sicilia e delle due Province autonome di Trento e di Bolzano.

* Di Claudia Cipolloni, dottoranda di ricerca presso l'Università degli studi di Teramo.

¹ Con LR 17/2020, la Regione Calabria ha apportato numerose modifiche alla LR 1/2005, recante "Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale".

² Contestualmente al referendum popolare per l'approvazione della proposta di legge costituzionale A.C. 1585-B recante "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari".

³ Ulteriori modifiche alla LR 4/2009, "Legge elettorale", sono state apportate dalla Regione Campania con LR 28/2020.

⁴ Con LR 18/2020, la Regione Liguria ha innovato il proprio sistema elettorale approvando nuove "Disposizioni in materia di elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria".

⁵ Con LR 22/2020, la Regione Veneto ha introdotto un'ulteriore modifica alla LR 5/2012, recante "Norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale".

⁶ Con LR 24/2020, la Regione Marche ha apportato alcune modifiche alla LR 27/2004, disciplinante "Norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale".

⁷ Con LR 51/2020, è stata parzialmente modificata la disciplina della scheda elettorale di cui all'art. 13 della LR 51/2014, recante "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale".

⁸ Si colga qui l'occasione per ricordare che, ai sensi di quanto disposto dalla LR 21/2007, il Presidente della Regione della Valle d'Aosta è eletto dal Consiglio regionale fra i suoi componenti, subito dopo l'elezione del Presidente del Consiglio e dell'Ufficio di presidenza (art. 2, comma 1); dopo l'elezione del Presidente della Regione, il Consiglio regionale, su proposta del Presidente della Regione stesso, elegge, con un'unica votazione, gli Assessori regionali (art. 4, comma 1).

⁹ Con legge 19 giugno 2020, n. 59, di conversione del D.L. 20 aprile 2020, n. 26 recante "Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020", è stata infatti disposta l'applicazione del principio di concentrazione delle scadenze elettorali, ossia il cosiddetto election-day (D.L. n. 98/2011), a tutte le elezioni suppletive, amministrative e regionali così come al referendum confermativo del testo di legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari.

¹⁰ Con LR 1/2020, il Molise ha provveduto all'abrogazione dell'art. 15 della LR 20/2017, recante "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale".

Le istituzioni regionali: la composizione e l'organizzazione dei Consigli regionali

Nell'anno 2020, il numero complessivo dei consiglieri regionali è risultato pari a 894¹¹ (cfr. Tabella 1).

Quanto all'organizzazione interna dei Consigli regionali è dato anzitutto riscontrare come, nell'anno di riferimento, siano stati costituiti 220 gruppi consiliari¹² (cfr. Tabella 1); il numero appare essere leggermente inferiore rispetto al totale dei gruppi consiliari formati nel precedente biennio, complessivamente pari a 227 per l'anno 2018 e a 231 per l'anno 2019.

Sempre nell'anno 2020, il numero dei gruppi monocratici è risultato pari a 60¹³ (cfr. Tabella 1), con una incidenza del 27% rispetto al totale dei gruppi consiliari; il dato rivela una certa consonanza con quello registrato nell'anno 2018 (61) e segnala un decisivo aumento rispetto all'anno 2019 (51).

Emblematico della tendenza osservata è, senz'altro, il dato che guarda alla composizione dei singoli Consigli regionali: in tal senso, sarà sufficiente precisare che il Molise, similmente allo scorso biennio, si è attestato tra le Regioni ordinarie con il più elevato numero di gruppi monocratici, per un totale di 6.

Tra le Regioni ad autonomia speciale, spicca invece il dato relativo alla composizione del Consiglio provinciale di Trento, ove si sono costituiti 13 gruppi consiliari di cui 8 monocratici.

L'assenza di gruppi composti da un unico consigliere è invece riscontrabile nelle Assemblee elettive di Campania, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta.

Quanto all'organizzazione dei lavori consiliari, è bene invece puntualizzare come, nell'anno 2020, siano state istituite 134 Commissioni permanenti (cfr. Tabella 2), confermandosi una tendenza già inaugurata nello scorso biennio, quando il numero delle Commissioni legislative aveva fatto registrare un notevole incremento, per un totale di 129 Commissioni nell'anno 2018 e 131 nell'anno 2019.

Sostanzialmente analogo è il *trend* verificabile per la composizione delle Commissioni speciali il cui numero, a fronte delle 33 commissioni istituite nel 2018 e delle 35 formate

¹¹ Il dato è tratto dalle risposte che le Regioni hanno fornito nei questionari loro sottoposti e, più esattamente, nel modulo 4.2.1. A tal proposito, è d'obbligo segnalare come alcune di esse abbiano conteggiato il Presidente della Giunta regionale nel numero complessivo dei consiglieri mentre altre hanno espunto la figura del Presidente dal totale dei consiglieri regionali.

¹² Sul punto, è d'obbligo precisare che, nel modulo 4.2.4., la Regione Veneto ha indicato un numero di gruppi consiliari pari a 14 per la X^a legislatura e pari a 10 per la XI^a legislatura. Ai soli fini metodologici, è bene puntualizzare che il numero dei gruppi consiliari conteggiato ai fini del totale (205) corrisponde al numero dei gruppi della XI^a legislatura.

¹³ Il dato non comprende la Regione del Friuli Venezia Giulia. Occorre inoltre precisare che, nel modulo 4.2.3., la Regione Veneto ha indicato un numero di gruppi monocratici pari a 5 per la X^a legislatura e pari a 4 per la XI^a legislatura. Ai fini metodologici, è bene puntualizzare che il numero dei gruppi monocratici conteggiato ai fini del totale (60) corrisponde al numero dei gruppi della XI^a legislatura.

nel 2019, è risultato complessivamente pari a 32 nell'anno 2020 (cfr. Tabella 2).

Grafico 1 - Composizione e organizzazione dei Consigli regionali - anno 2020

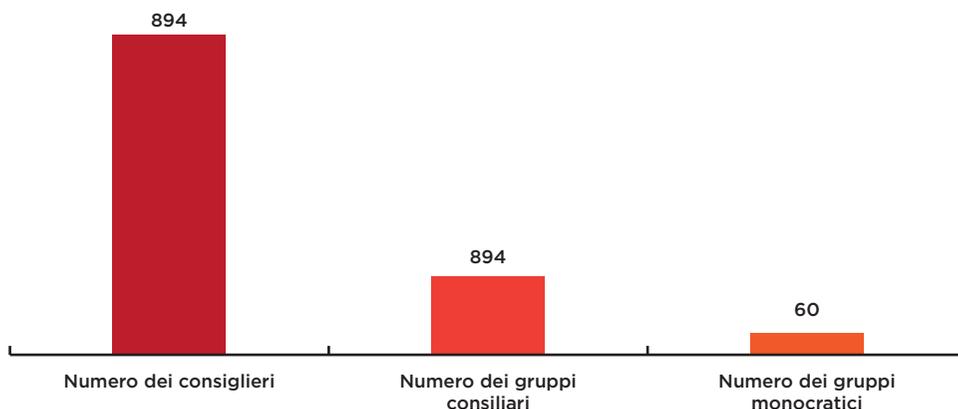
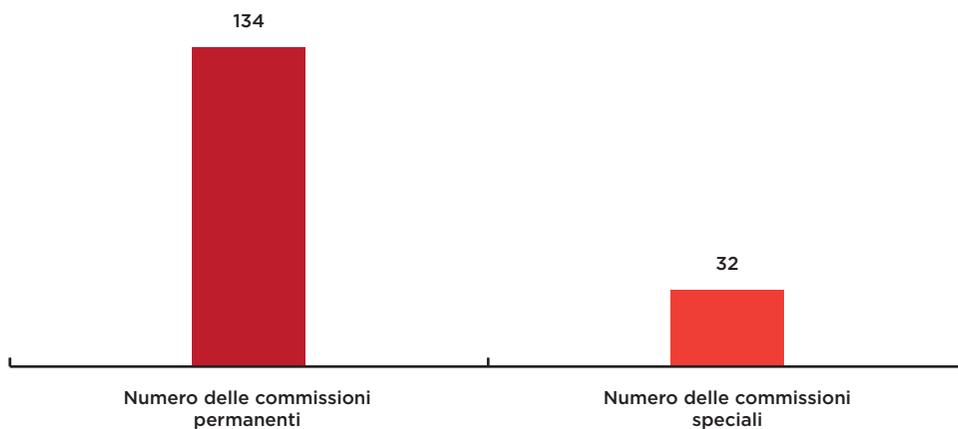


Grafico 2 - Commissioni permanenti e commissioni speciali - anno 2020



Le Giunte regionali

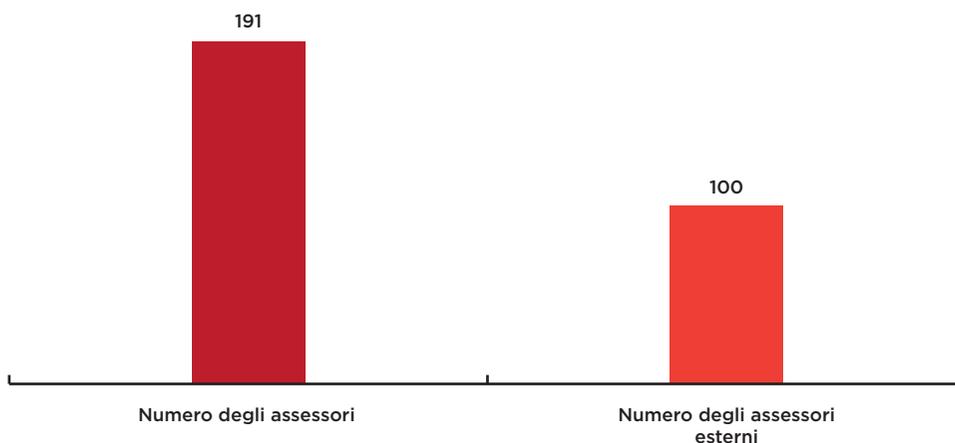
Di notevole spessore per l'analisi delle tendenze riscontrabili nell'anno 2020 a proposito della composizione e del funzionamento delle istituzioni regionali è il dato concernente il numero degli assessori regionali che, nell'anno 2020, si è attestato intorno alla

soglia delle 191¹⁴ unità (cfr. Tabella 3), facendo registrare un significativo aumento rispetto all'anno 2019, quando il numero degli assessori è risultato pari a 178.

Analogamente, può osservarsi come, nell'anno 2020, sia sensibilmente accresciuto il numero degli assessori esterni: infatti, a fronte dei 102 assessori di origine non elettiva conteggiati nel 2018, nel 2019 il numero è diminuito a 87 per poi tornare ad aumentare nel 2020, con un totale di 100¹⁵ assessori esterni ed una incidenza del 52% sul numero complessivo dei componenti le giunte regionali (cfr. Tabella 3).

Può inoltre rilevarsi come alcuni tra gli organi esecutivi siano risultati interamente composti da assessori esterni: è il caso della Campania, della Toscana, del Veneto e del Friuli Venezia Giulia. L'assenza di assessori di origine non elettiva è invece riscontrabile nelle sole Regioni della Valle d'Aosta, del Trentino Alto-Adige e nella Provincia autonoma di Bolzano.

Grafico 3 – Composizione delle Giunte regionali – Assessori – anno 2020



¹⁴ Nel modulo 4.1.8., la Regione Veneto ha indicato un numero complessivo di assessori pari a 9 per la X^a legislatura e pari a 8 per la XI^a legislatura; ai fini del presente Rapporto, il numero complessivo degli assessori conteggiato per la Regione Veneto coincide con il numero degli assessori indicato dalla Regione per la XI^a legislatura.

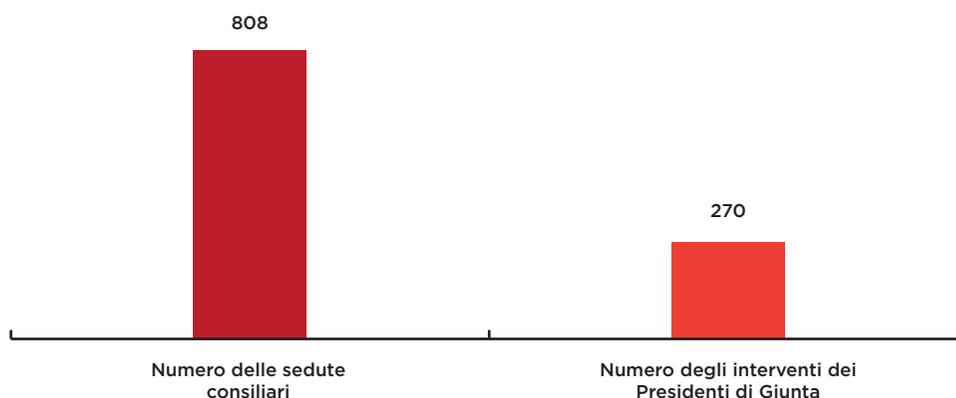
¹⁵ Il dato non comprende la Regione delle Marche. È bene inoltre osservare come, nel modulo 4.1.8.a., la Regione Veneto abbia indicato un numero complessivo di assessori esterni pari a 4 per la X^a legislatura e pari a 8 per la XI^a legislatura; ai fini del Rapporto, il numero complessivo degli assessori esterni conteggiato per la Regione Veneto corrisponde al numero degli assessori esterni indicato dalla Regione per la XI^a legislatura. Diversamente, la Regione Liguria ha indicato un numero complessivo di assessori esterni pari a 3 per la X^a legislatura e pari a 7 per la XI^a legislatura; in quest'ultimo caso, il numero complessivo degli assessori esterni conteggiato per la Regione Liguria è pari al numero indicato dalla Regione per la X^a legislatura e ciò in conformità alle precisazioni fornite dalla Regione la quale, nella restante parte dei moduli, ha inserito dati afferenti alla X^a legislatura.

I rapporti tra Giunta e Consiglio: la partecipazione del Presidente della Giunta ai lavori consiliari

Nell'indagine sul funzionamento delle istituzioni regionali, e dei rapporti intercorrenti tra l'organo esecutivo e legislativo, particolare rilievo assume il dato concernente la partecipazione del Presidente della Giunta ai lavori dell'Assemblea legislativa.

A tal proposito, è bene specificare come, nell'anno 2020, su un totale di 808¹⁶ sedute consiliari, l'incidenza percentuale di intervento orale dei Presidenti di Giunta si sia attestata intorno al 33%¹⁷ (cfr. Tabella 4), parimenti alla media registrata nello scorso biennio (33%), così confermando la tendenza già segnalata negli anni 2018-2019 durante i quali si è assistito ad un drastico ridimensionamento della partecipazione dei Governatori regionali alle attività del Consiglio.

Grafico 4 - Partecipazione dei Presidenti di Giunta ai lavori consiliari - anno 2020



Ad un esame più analitico, ciò che traspare è un'evidente difformità, nelle pur variegate esperienze regionali, tra i dati concernenti la partecipazione dei Presidenti di Giunta ai lavori dell'organo consiliare (cfr. Tabella 4).

¹⁶ Nel modulo 4.1.6., la Regione Liguria ha indicato un numero totale di sedute del Consiglio regionale pari a 24 per la X^a legislatura e pari a 11 per la XI^a legislatura; ai nostri fini, il numero complessivo delle sedute consiliari conteggiato per la Regione Liguria coincide con il numero indicato per la X^a legislatura e ciò in conformità alle precisazioni fornite dalla Regione la quale, nella restante parte dei moduli, ha inserito dati afferenti alla X^a legislatura.

¹⁷ Il dato non comprende la Regione del Friuli-Venezia Giulia. Nel modulo 4.1.7., la Regione Liguria ha indicato un numero totale di sedute del Consiglio regionale nelle quali ha preso la parola il Presidente della Giunta pari a 9 per la X^a legislatura e pari a 10 per la XI^a legislatura; nel presente Rapporto, il numero complessivo delle sedute consiliari nelle quali è intervenuto il Presidente conteggiato per la Regione Liguria coincide con il numero indicato per la X^a legislatura e ciò in conformità alle precisazioni fornite dalla Regione la quale, nella restante parte dei moduli, ha inserito dati afferenti alla X^a legislatura.

In effetti, scorrendo i dati, ci si accorge di come, a fronte di alcune Regioni in cui l'incidenza percentuale di intervento orale dei Presidenti è risultata di gran lunga superiore al 50%, in altre Regioni, invece, questa non ha neppure sfiorato la soglia del 20%.

Alla prima categoria si ascrivono le Regioni Abruzzo (con una incidenza del 50%), Basilicata (62%), Campania (90%), Molise (84%), Toscana (60%), Trentino-Alto Adige (62%) e la Provincia autonoma di Bolzano (88%). Su tutte spicca la Regione speciale della Valle d'Aosta che, nell'anno 2020, ha fatto registrare una piena coincidenza (pari al 100%) tra il numero totale delle sedute consiliari e il numero delle sedute in cui il Presidente ha svolto un intervento orale.

Di gran lunga inferiore, invece, è risultata la partecipazione dei Presidenti di Giunta ai lavori consiliari delle Assemblee legislative di Lazio (10%), Lombardia (19%), Piemonte (14%), Veneto (9%) e Sicilia (11%).

I rapporti tra Giunta e Consiglio: la partecipazione degli assessori ai lavori consiliari

A differenza della percentuale riscontrata sotto il profilo della partecipazione dei Presidenti di Giunta ai lavori consiliari, pressoché analoga a quella dello scorso biennio, il dato inerente alla partecipazione degli assessori segnala invece un lieve decremento rispetto alla media conseguita negli anni precedenti.

Difatti, su un totale di 808 sedute consiliari, l'incidenza percentuale di intervento orale degli assessori si è misurata intorno al 66%¹⁸ (cfr. Tabella 5); un dato che appare essere leggermente inferiore a quello riscontrato negli anni 2018 (70%) e 2019 (68%).

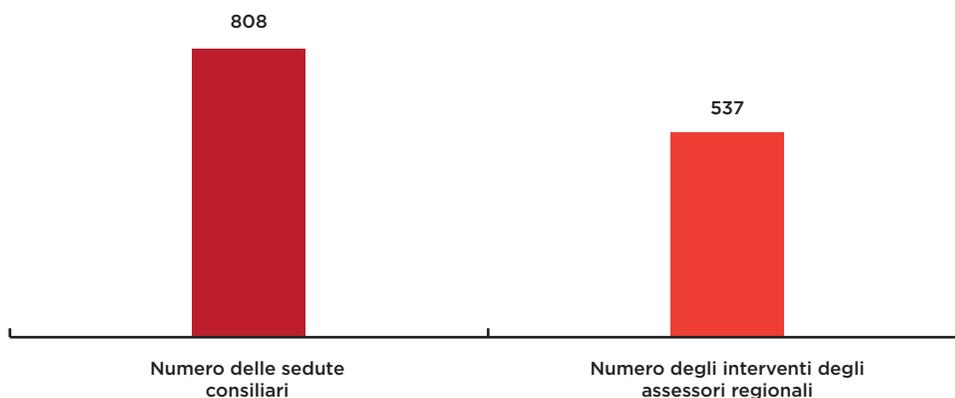
Ad ogni modo, la tendenza che affiora nell'anno 2020 è sostanzialmente analoga a quella già osservata nel precedente Rapporto, ove già era stato posto in luce che la partecipazione degli assessori ai lavori dell'Assemblea legislativa era apparsa notevolmente inferiore rispetto alle percentuali registrate negli anni passati, finanche pari al 79% (nel biennio 2016-2017).

Più nel dettaglio, è possibile inoltre rilevare che, nell'anno 2020, l'incidenza percentuale degli interventi orali degli assessori ai lavori consiliari è apparsa generalmente superiore al 70% in quasi tutte le Regioni e pari al 100% nelle Regioni di Campania, Marche, Puglia, Sardegna e Valle d'Aosta; le uniche eccezioni sono state rappresentate dalla Ca-

¹⁸ Il dato non comprende le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sicilia. Nel modulo 4.1.9., la Regione Liguria ha indicato un numero totale di sedute del Consiglio regionale nelle quali hanno preso la parola gli assessori pari a 19 per la X^a legislatura e pari a 6 per la XI^a legislatura; ai nostri fini, il numero complessivamente conteggiato per la Regione Liguria coincide con il numero indicato per la X^a legislatura e ciò in conformità alle precisazioni fornite dalla Regione la quale, nella restante parte dei moduli, ha inserito dati afferenti alla X^a legislatura.

labria (57%) e dal Molise (27%) (cfr. Tabella 5).

Grafico 5- Partecipazione degli assessori ai lavori consiliari - anno 2020



L'attività ispettiva dei Consigli regionali sulle Giunte regionali

Ai fini di un migliore e più corretto inquadramento dell'analisi concernente i rapporti tra le Giunte e i Consigli regionali, è opportuno soffermarsi sull'esercizio dell'attività ispettiva da parte delle Assemblee legislative.

Più esattamente, nel corso dell'anno 2020, il numero delle interrogazioni e delle interpellanze presentate dagli organi consiliari è risultato complessivamente pari a 9.496¹⁹ (cfr. Tabella 6); il dato, se confrontato con la media registrata nel precedente biennio, svela una leggera contrazione rispetto al totale degli atti presentati nell'anno 2019 (11.731).

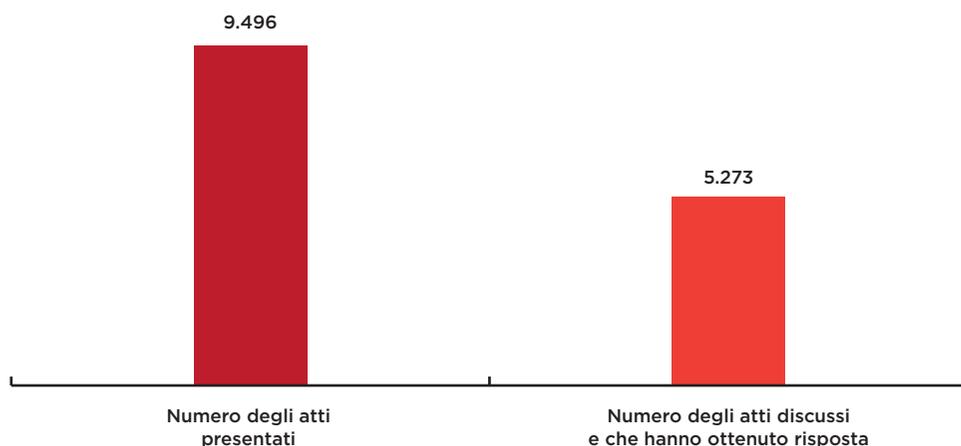
Lo stesso dicasi a proposito della lettura dei dati inerenti al rapporto tra il numero complessivo degli atti presentati e il numero degli atti che hanno ricevuto risposta; nell'anno di riferimento, il numero delle interrogazioni e delle interpellanze discusse e che hanno ottenuto risposta è risultato pari a 5.273, con una incidenza sul totale degli atti presentati del 55%²⁰ (cfr. Tabella 6).

¹⁹ Nel modulo 4.1.1., la Regione Liguria ha indicato un numero totale di interrogazioni e interpellanze presentate pari a 304 nella X^a legislatura e pari a 97 nella XI^a legislatura; ai fini del Rapporto, il numero complessivo degli atti presentati conteggiato per la Regione Liguria corrisponde al numero indicato per la X^a legislatura e ciò in conformità alle precisazioni fornite dalla Regione la quale, nella restante parte dei moduli, ha inserito dati afferenti alla X^a legislatura.

²⁰ Nel modulo 4.1.2., la Regione Liguria ha indicato un numero totale di interrogazioni e interpellanze discusse e che hanno ottenuto risposta pari a 248 nella X^a legislatura e pari a 60 nella XI^a legislatura; il numero complessivo degli atti discussi conteggiato per la Regione Liguria corrisponde al numero indicato per la X^a legislatura e ciò in conformità alle precisazioni fornite dalla Regione la quale, nella restante parte dei moduli, ha inserito dati afferenti alla X^a legislatura.

Al confronto con il precedente biennio, affiora palmare il decremento rispetto all'anno 2018, quando il numero degli atti discussi è risultato pari a 6.379, con una incidenza del 71% sul totale degli atti presentati; sostanzialmente analogo è invece il dato afferente all'anno 2019, ove l'incidenza del numero degli atti discussi sul totale di quelli presentati si è attestata intorno al 52%, confermando una tendenza che muove in antitesi rispetto al *trend* verificato negli anni passati, compreso il biennio 2016-2017, quando l'incidenza degli atti discussi su quelli presentati si era attestata oltre la soglia del 76%.

Grafico 6 - Attività ispettiva dei Consigli regionali - anno 2020



Guardando al dettaglio delle singole realtà assembleari (cfr. Tabella 6), preme sottolineare come la maggior parte degli organi legislativi abbia fatto un uso senz'altro significativo degli strumenti di sindacato ispettivo, e ciò con particolare evidenza nella Regione Emilia Romagna (1.771) e nella Provincia autonoma di Trento (1.036).

Non meno rilevante è l'analisi del dato concernente il numero degli atti discussi e che hanno ottenuto risposta; molti sono gli organi consiliari nei quali è stata registrata un'incidenza percentuale degli atti discussi su quelli presentati superiore all'80%: è il caso di Emilia Romagna (87%), Liguria (82%), Marche (88%), Piemonte (83%) e Bolzano (81%).

Di gran lunga inferiore è invece l'incidenza riscontrabile nelle Regioni di Campania (3%), Puglia (12%) e Sicilia (3%).

L'attività di indirizzo dei Consigli regionali sulle Giunte regionali

Se l'indagine condotta a proposito dell'esercizio dell'attività ispettiva da parte dei Consigli regionali ha rivelato alcuni scostamenti rispetto ai dati registrati nello scorso

biennio, altrettanto può osservarsi in merito all'esercizio dell'attività di indirizzo, attraverso la presentazione e discussione di atti quali mozioni e ordini del giorno.

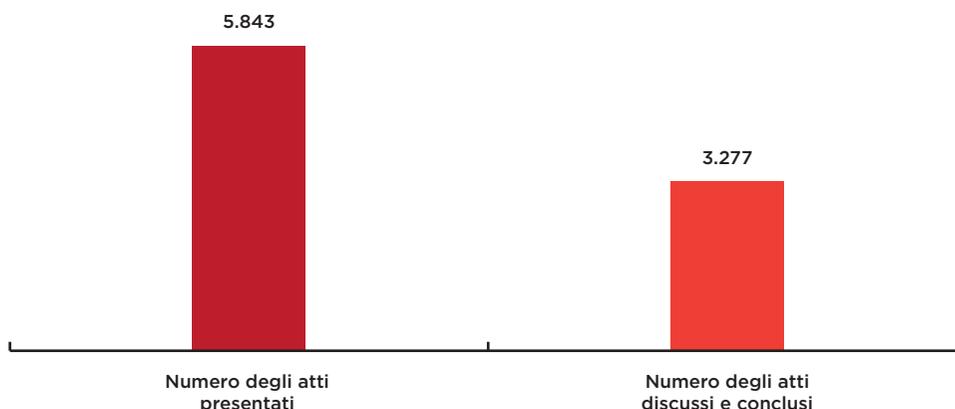
E infatti, al confronto con l'anno 2019, quando il numero degli atti di indirizzo presentati era risultato complessivamente pari a 10.427, nell'anno 2020 è invece riscontrabile un macroscopico decremento, laddove il numero degli atti presentati è stato di 5.843²¹ (cfr. Tabella 7), di poco superiore al numero conteggiato nell'anno 2018, pari a 5.186.

Ciononostante, l'analisi dei dati disponibili per l'anno 2020 conferma e rinsalda una tendenza già riscontrata nel precedente Rapporto ove il numero degli atti di indirizzo presentati aveva fatto registrare un notevole incremento rispetto al totale degli atti presentati negli anni 2016 (4.984) e 2017 (4.157).

Altrettanto significativo è il dato relativo al numero degli atti di indirizzo discussi e conclusi che, nell'anno 2020, è risultato pari a 3.277 per un'incidenza del 56%²² sul totale degli atti presentati (cfr. Tabella 7).

Analogamente a quanto osservato in precedenza, il dato disponibile per l'anno 2020 appare essere decisamente inferiore rispetto a quello annotato nell'anno 2019, quando il numero degli atti di indirizzo discussi e conclusi era risultato complessivamente pari a 8.091, con una incidenza del 78% sul totale degli atti presentati; diversamente, il totale degli atti discussi nell'anno di riferimento appare essere leggermente superiore rispetto a quello evidenziato nell'anno 2018, quando il numero degli atti discussi è stato di 2.803.

Grafico 7 - Attività di indirizzo dei Consigli regionali - anno 2020



²¹ Nel modulo 4.1.3., la Regione Liguria ha indicato un numero totale di atti di indirizzo presentati pari a 145 nella X^a legislatura e pari a 113 nella XI^a legislatura; il numero complessivo degli atti presentati qui conteggiato per la Regione Liguria coincide con il numero indicato per la X^a legislatura e ciò in conformità alle precisazioni fornite dalla Regione la quale, nella restante parte dei moduli, ha inserito dati afferenti alla X^a legislatura.

²² Nel modulo 4.1.4., la Regione Liguria ha indicato un numero totale di atti di indirizzo discussi e conclusi pari a 67 nella X^a legislatura e pari a 73 nella XI^a legislatura; ai fini della presente indagine, il numero complessivo degli atti discussi e conclusi conteggiato per la Regione Liguria coincide con il numero indicato per la X^a legislatura e ciò in conformità alle precisazioni fornite dalla Regione la quale, nella restante parte dei moduli, ha inserito dati afferenti alla X^a legislatura.

Come per l'attività ispettiva, osservando l'esercizio dell'attività di indirizzo da una prospettiva più analitica (cfr. Tabella 7), merita di essere segnalato il dato afferente all'incidenza degli atti discussi e conclusi su quelli presentati che, in alcune Regioni, ha fatto registrare una percentuale particolarmente elevata: è il caso del Lazio (62%), del Piemonte (62%), della Lombardia (95%), delle Marche (99%), del Veneto (66%), della Valle d'Aosta (86%) e, soprattutto, della Campania (100%).

Decisamente inferiore, invece, è la percentuale di atti di indirizzo discussi nelle Regioni di Basilicata (18%), Puglia (26%) e Sardegna (25%).

Considerazioni conclusive

L'analisi dei dati riscontrati nell'anno 2020 mette conto di rilevare alcune peculiarità sotto il profilo della composizione e del funzionamento delle istituzioni regionali, ivi compresa la dinamicità del rapporto corrente tra gli organi esecutivi e quelli legislativi; neppure trascurabile, ai fini della predetta analisi, è la considerazione che, nell'anno appena trascorso, l'attività delle istituzioni regionali sia stata seriamente condizionata da alcuni eventi, su tutti l'emergenza epidemiologica da Covid-19, che potrebbero avere esercitato un'influenza di tutto rilievo - qui non ponderabile - sull'andamento dei lavori dei Consigli e delle Giunte regionali.

In primo luogo, quanto all'organizzazione dei Consigli regionali, si è già avuto modo di riscontrare una certa consonanza con la tendenza affiorata nel precedente biennio 2018-2019; e infatti, a eccezione del numero dei gruppi consiliari, leggermente diminuito rispetto alle scorse annualità, il numero dei gruppi monocratici è risultato pressoché analogo, seppure in aumento, alla media dei gruppi costituiti da un solo consigliere negli anni 2018-2019; lo stesso può osservarsi a proposito della istituzione delle commissioni permanenti e speciali, il cui numero, a fronte di leggeri scostamenti, ha svelato una piena convergenza con la media registrata nello scorso biennio.

Diversamente, per ciò che attiene alla composizione delle Giunte regionali, la tendenza affiorata nell'anno 2020 ha confermato non solo un progressivo e stabile incremento nel numero complessivo degli assessori ma ha altresì fatto emergere, rispetto alla media conseguita nel biennio 2018-2019, un sostanziale aumento del numero complessivo di assessori di origine non elettiva.

Quanto alla partecipazione degli organi esecutivi ai lavori dell'Assemblea legislativa, può anzitutto rilevarsi come, nell'anno 2020, l'incidenza percentuale della partecipazione dei Presidenti di Giunta sia risultata esattamente analoga alla media registrata nel precedente Rapporto, così confermando una certa linearità nell'evoluzione dei rapporti interni alle istituzioni regionali; altrettanto può ritenersi a proposito della partecipazione

degli assessori ai lavori dell'organo assembleare, la cui incidenza percentuale sul totale delle sedute consiliari è apparsa in linea con la media riscontrata nello scorso biennio, alimentando una tendenza in lieve ma costante decrescita rispetto agli anni passati, quando la partecipazione degli assessori risultava decisamente più sostenuta.

A dispetto del precedente biennio, può infine segnalarsi una lieve contrazione nell'esercizio dell'attività ispettiva e di indirizzo da parte degli organi consiliari e ciò sia con riferimento al numero complessivo degli atti presentati sia avuto riguardo all'incidenza percentuale di atti discussi, così determinandosi una flessione nel progredire di quella tendenza che invece, negli anni 2018-2019, aveva fatto registrare un significativo aumento.

Tabella 1 - Composizione dei Consigli regionali 2020

Regioni e Province autonome	Consiglieri 2020	Gruppi consiliari 2020	Gruppi monocratici 2020
Abruzzo	31	9	4
Basilicata	20	9	3
Calabria	30	10	1
Campania	51	10	0
Emilia Romagna	50	10	5
Lazio	51	11	5
Liguria	31	9	1
Lombardia	80	11	5
Marche	30	11	3
Molise	21	11	6
Piemonte	51	8	3
Puglia	51	9	1
Toscana	41	8	1
Umbria	21	8	5
Veneto	51	10	4
Friuli Venezia Giulia	49	9	n.d.
Sardegna	60	11	0
Sicilia	70	11	0
Trentino Alto Adige	70	15	0
Valle d'Aosta	35	6	0
Bolzano		11	5
Trento		13	8
Totale	894	220	60
Media	45	10	3

Tabella 2 - Commissioni permanenti e speciali 2020

Regioni e Province autonome	Commissioni permanenti 2020	Commissioni speciali 2020
Abruzzo	6	3
Basilicata	4	0
Calabria	6	2
Campania	8	4
Emilia Romagna	7	0
Lazio	12	2
Liguria	5	1
Lombardia	8	5
Marche	4	0
Molise	4	3
Piemonte	8	0
Puglia	7	1
Toscana	5	2
Umbria	3	1
Veneto	6	0
Friuli Venezia Giulia	6	0
Sardegna	6	2
Sicilia	10	4
Trentino Alto Adige	2	0
Valle d'Aosta	5	0
Bolzano	7	1
Trento	5	1
Totale	134	32
Media	6	1

Tabella 3 - Composizione Giunte regionali 2020 - Assessori

Regioni e Province autonome	Assessori 2020	Assessori esterni 2020
Abruzzo	6	1
Basilicata	5	1
Calabria	7	3
Campania	9	9
Emilia Romagna	10	9
Lazio	10	9
Liguria	7	3
Lombardia	16	8
Marche	6	n.d.
Molise	5	1
Piemonte	11	3
Puglia	9	2
Toscana	8	8
Umbria	5	2
Veneto	8	8
Friuli Venezia Giulia	10	10
Sardegna	12	9
Sicilia	19	13
Trentino Alto Adige	5	0
Valle d'Aosta	7	0
Bolzano	9	0
Trento	7	1
Totale	191	100
	Incidenza %	52%

Tabella 4 - Rapporti Giunta-Consiglio 2020. Partecipazione del Presidente della Giunta ai lavori consiliari

Regioni e Province autonome	n. sedute consiliari 2020	n. interventi 2020	incidenza % 2020
Abruzzo	20	10	50%
Basilicata	32	20	62%
Calabria	14	4	29%
Campania	20	18	90%
Emilia Romagna	49	11	22%
Lazio	30	3	10%
Liguria	24	9	37%
Lombardia	32	6	19%
Marche	24	5	21%
Molise	45	38	84%
Piemonte	59	8	14%
Puglia	16	7	44%
Toscana	38	23	60%
Umbria	24	8	33%
Veneto	32	3	9%
Friuli Venezia Giulia	74	n.d.	--
Sardegna	52	0	--
Sicilia	75	8	11%
Trentino Alto Adige	8	5	62%
Valle d'Aosta	12	12	100%
Bolzano	41	36	88%
Trento	87	36	41%
Totale	808	270	

Incidenza %

33%

Tabella 5 - Rapporti Giunta-Consiglio 2020. Partecipazione degli assessori ai lavori consiliari

Regioni e Province autonome	n. sedute consiliari 2020	n. interventi 2020	incidenza % 2020
Abruzzo	20	17	85%
Basilicata	32	25	78%
Calabria	14	8	57%
Campania	20	20	100%
Emilia Romagna	49	34	69%
Lazio	30	26	87%
Liguria	24	19	79%
Lombardia	32	31	97%
Marche	24	24	100%
Molise	45	12	27%
Piemonte	59	57	97%
Puglia	16	16	100%
Toscana	38	35	92%
Umbria	24	19	79%
Veneto	32	31	97%
Friuli Venezia Giulia	74	n.d.	--
Sardegna	52	52	100%
Sicilia	75	n.d.	--
Trentino Alto Adige	8	6	75%
Valle d'Aosta	12	12	100%
Bolzano	41	36	88%
Trento	87	57	65%
Totale	808	537	
	Incidenza %	66%	

Tabella 6 - Attività ispettiva dei Consigli regionali sulle Giunte regionali 2020

Regioni e Province autonome	n. atti presentati 2020	n. atti discussi 2020	incidenza % 2020
Abruzzo	148	69	47%
Basilicata	156	61	39%
Calabria	93	43	46%
Campania	318	10	3%
Emilia Romagna	1.771	1.534	87%
Lazio	661	192	29%
Liguria	304	248	82%
Lombardia	492	308	63%
Marche	140	123	88%
Molise	72	28	39%
Piemonte	411	342	83%
Puglia	144	18	12%
Toscana	392	281	72%
Umbria	315	163	52%
Veneto	240	80	33%
Friuli Venezia Giulia	493	289	59%
Sardegna	598	228	38%
Sicilia	872	31	3%
Trentino Alto Adige	25	18	72%
Valle d'Aosta	144	103	71%
Bolzano	671	543	81%
Trento	1.036	561	54%
Totale	9.496	5.273	

Incidenza %

55%

Tabella 7 - Attività di indirizzo dei Consigli regionali sulle Giunte regionali 2020

Regioni e Province autonome	n. atti presentati 2020	n. atti discussi 2020	incidenza % 2020
Abruzzo	27	10	37%
Basilicata	102	18	18%
Calabria	64	23	36%
Campania	86	86	100%
Emilia Romagna	425	176	41%
Lazio	438	271	62%
Liguria	145	67	46%
Lombardia	1.019	964	95%
Marche	152	151	99%
Molise	139	66	47%
Piemonte	296	185	62%
Puglia	49	13	26%
Toscana	768	248	32%
Umbria	174	77	44%
Veneto	182	120	66%
Friuli Venezia Giulia	90	50	55%
Sardegna	268	68	25%
Sicilia	418	252	60%
Trentino Alto Adige	37	16	43%
Valle d'Aosta	78	67	86%
Bolzano	216	122	56%
Trento	670	227	34%
Totale	5.843	3.277	
	Incidenza %	56%	

1.2 La normativa istituzionale*

Gli Statuti delle Regioni ordinarie

Nell'anno 2020, si possono segnalare tre leggi regionali di revisione statutaria, approvate dalle Regioni Marche, Toscana e Veneto. In tutti i casi, si è trattato di modifiche estremamente puntuali e circoscritte degli Statuti vigenti.

La modifica dello Statuto della Regione Marche è avvenuta con la LR statut. 7/2020 e ha inciso esclusivamente sull'art. 7 dello Statuto (rubricato "Elezione del Presidente e nomina della Giunta regionale"), rimuovendo - con efficacia dall'XI legislatura regionale - il limite del numero massimo di assessori esterni, che era pari a tre.

Dal canto proprio la LR statut. della Regione Toscana 46/2020 inserisce nello Statuto l'art. 19-bis istituendo la Commissione politiche europee e relazioni internazionali al dichiarato fine di rafforzare la posizione istituzionale della Regione nell'ambito delle prerogative ad essa riconosciute dall'art. 117, quinto comma, della Costituzione, ai fini della partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi europei e dell'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea.

La LR statut. della Regione Veneto 1/2020 introduce diverse innovazioni, di cui le più significative sono (1) la previsione, all'art. 50 dello Statuto, di un diverso *quorum* strutturale per la validità delle sedute del Consiglio regionale, non più pari alla maggioranza assoluta dei componenti, ma alla maggioranza assoluta di costoro, esclusi tuttavia dal conteggio coloro che si trovino in congedo ai sensi del Regolamento interno; (2) la rimozione - nell'art. 53 dello Statuto - del limite del numero massimo di assessori esterni, che era pari alla metà. Altre modifiche minori riguardano l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e l'attribuzione della funzione di convocazione della prima riunione del Consiglio stesso (rispettivamente, v. la nuova formulazione degli artt. 35 e 36 dello Statuto regionale).

Gli Statuti e le leggi statutarie delle Regioni speciali

Nel periodo considerato, non si sono avute revisioni costituzionali degli Statuti delle Regioni speciali, ma è possibile segnalare la LR statut. della Regione Siciliana 26/2020, con cui la Regione si è dotata di una nuova legge statutaria volta a regolare la forma di governo in senso semi-parlamentare (secondo il modello adottato in via assolutamente prevalente dalle Regioni italiane).

* Di Elena Affannato, dottoranda di ricerca dell'Università di Teramo.

Secondo le nuove disposizioni, il Presidente della Regione è eletto a suffragio universale e diretto contestualmente all'Assemblea regionale. Questi nomina gli Assessori, fra cui un Vicepresidente, che possono anche non rivestire la carica di deputato regionale (purché ne abbiano i requisiti di eleggibilità). Invece, nulla viene esplicitamente detto sulla loro revoca, per quanto la competenza del Presidente della Regione in tal senso possa dedursi dalla disposizione che disciplina la variazione della composizione della Giunta (art. 7: "Il Presidente della Regione dà tempestiva comunicazione all'Assemblea regionale siciliana di ogni variazione della composizione della Giunta regionale nonché della preposizione degli Assessori (...)").

L'art. 9 contempla poi l'istituto della mozione di sfiducia, pur rinviando al Regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana per quanto concerne le relative disposizioni procedurali.

La legge statutaria regola altresì l'ipotesi della cessazione del mandato di Presidente della Regione, prevedendo che in tal caso le sue funzioni – nei limiti dell'ordinaria amministrazione – siano assunte dal Vicepresidente o, in mancanza, dall'Assessore più anziano per età, sino all'insediamento del nuovo Presidente della Regione.

Infine, l'art. 11 disciplina la *prorogatio* del Governo regionale, stabilendo che nei casi di scioglimento dell'Assemblea regionale siciliana per conclusione della legislatura, per dimissioni, per approvazione di una mozione di sfiducia, per decadenza, per impedimento permanente o per morte del Presidente della Regione ovvero per dimissioni contestuali della maggioranza dei deputati regionali, il Governo della Regione provvede soltanto agli atti di ordinaria amministrazione fino alla proclamazione del nuovo Presidente della Regione.

A proposito di questa nuova legge statutaria, occorre svolgere due osservazioni: la prima è che in entrambe le ipotesi su richiamate (cessazione del mandato del Presidente della Regione e *prorogatio* del Governo regionale), si fa cenno solo ai poteri di ordinaria amministrazione e questo potrebbe determinare problematiche per quanto concerne l'adozione degli atti urgenti, quando non siano riconducibili all'ordinaria amministrazione, ma sia comunque necessario adottarli.

In secondo luogo, non viene disciplinata la *prorogatio* dell'Assemblea, alla quale dovrebbero quindi applicarsi i principi generali in materia, che le riconoscono il potere legislativo sino all'insediamento del nuovo organo sia in riferimento all'ordinaria amministrazione, sia in riferimento agli atti urgenti.

Le leggi elettorali delle Regioni ordinarie

Nel 2020, le Regioni ordinarie hanno varato una serie di leggi in materia elettorale, di cui la più rilevante è senz'altro la LR Liguria 28, che introduce un nuovo sistema elettorale, nell'ambito del quale il voto dell'elettore è attribuito a liste provinciali concorrenti e a

candidati alla carica di Presidente della Giunta regionale ciascuno collegato ad uno o più gruppi di liste provinciali. È poi proclamato eletto Presidente della Giunta regionale il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale.

Quattro quinti dei consiglieri regionali (24 seggi) sono eletti, con metodo proporzionale e con possibilità di espressione di due preferenze, sulla base delle predette liste provinciali. Il restante quinto dei Consiglieri (6 seggi) può invece costituire il premio di maggioranza attribuito alle liste collegate al Presidente eletto, nel senso che tale assegnazione scatta solo se tali liste non abbiano già raggiunto 18 seggi sulla base del calcolo proporzionale. Inoltre, ove tale soglia non sia stata raggiunta, il “pacchetto” di seggi aggiuntivi non viene attribuito in blocco, ma solo nella misura in cui occorra per raggiungere un numero di seggi compreso fra 17 e 19²³.

Non è ammesso voto disgiunto, perciò l'elettore può esprimere le proprie preferenze solo per candidati della medesima lista e, in ogni caso, l'eventuale espressione della seconda preferenza deve riguardare un candidato di sesso diverso rispetto alla prima, pena l'annullamento della seconda preferenza (c.d. doppia preferenza di genere).

Sebbene di natura più puntuale, occorre poi dare brevemente conto delle altre modifiche intervenute in materia elettorale nelle Regioni italiane con riferimento ai tratti più salienti.

Vengono anzitutto in rilievo le LLRR Calabria 17 e 18/2020. Oltre ad altre modifiche minori, la prima introduce importanti norme volte a favorire la parità fra uomini e donne per l'accesso alla carica di Consigliere. Nello specifico, è anzitutto disposto che in Consiglio nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al sessanta per cento. In secondo luogo, viene introdotta la doppia preferenza di genere, nel senso che l'elettore può esprimere uno o due voti di preferenza, ma, nel caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati di sesso diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza.

Dal canto proprio, la LR Calabria 18 si limita a rinviare l'efficacia della LR 25/2009 (recante “Norme per lo svolgimento di «elezioni primarie» per la selezione di candidati alla elezione di Presidente della Giunta regionale”), in quanto specifica che tale normativa non troverà applicazione per le elezioni consiliari della XII legislatura regionale, la quale – fatta eccezione per il caso di anticipazione della fine della consiliatura – avrà inizio nel 2025.

Ci si può poi limitare a segnalare altre due leggi regionali recanti modifiche di minore rilevanza ai rispettivi sistemi elettorali regionali: la LR Marche 24/2020 e la LR Veneto 22/2020.

²³ Il gruppo di liste collegate al Presidente eletto ottiene 6 seggi aggiuntivi se, su base proporzionale ha conseguito un numero di seggi non superiore a 11; 5 se ne ha conseguiti 12 o 13; 4 se ne ha conseguiti 14; 3 se ne ha conseguiti 15; 2 se ne ha conseguiti 16; 1 se ne ha conseguiti 17 o 18.

La revisione dei regolamenti interni dei Consigli

Nel corso del 2020, è possibile dar conto di diverse modifiche dei regolamenti interni dei Consigli regionali.

Una novità di particolare interesse è costituita dall'inserimento in diversi regolamenti interni di disposizioni per lo svolgimento delle sedute degli organi in modalità telematica alla luce della situazione emergenziale determinata dalla pandemia da Covid-19: la deliberazione del Consiglio della Regione Lazio n. 1 del 7 maggio 2020 ha introdotto nel regolamento interno il Capo XIII, per regolare le sedute dell'Aula, delle Commissioni consiliari e degli organi interni del Consiglio in modalità telematica; la deliberazione del Consiglio della Regione Umbria n. 71 del 27 ottobre 2020, oltre ad altre modifiche minori, ha inserito nel regolamento un Capo VIII-ter sullo svolgimento delle sedute degli organi in modalità telematica; la deliberazione del Consiglio della Regione Trentino-Alto Adige n. 11 del 13 maggio 2020 ha disposto l'inserimento dell'art. 39-bis - rubricato "Utilizzo delle tecnologie per lo svolgimento delle sedute" - all'interno del regolamento; infine, la deliberazione del Consiglio della Provincia di Trento n. 2 del 16 aprile 2020 ha previsto l'introduzione di un nuovo Capo nel regolamento sull'utilizzo delle tecnologie per lo svolgimento e la pubblicità dell'attività consiliare.

Vi è poi la deliberazione del Consiglio della Regione Calabria n. 10 del 26 maggio 2020, con cui sono state riformulate le competenze delle Commissioni permanenti, similmente a quanto avvenuto con la deliberazione del Consiglio della Regione Piemonte n. 73-10869 del 7 luglio 2020, con la deliberazione del Consiglio della Regione Toscana n. 32 del 3 novembre 2020 e con la deliberazione del Consiglio della Regione Veneto n. 1 del 3 febbraio 2020.

Le altre modifiche ai regolamenti interni dei Consigli regionali intervenute nel periodo considerato sono state piuttosto puntuali e circoscritte. Anzitutto, si può menzionare la deliberazione del Consiglio della Regione Abruzzo n. 31/6 del 15 luglio 2020, con cui è stato modificato l'art. 113 del regolamento in materia di bilancio. Inoltre, sono state introdotte modifiche al regolamento interno del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano con la deliberazione n. 1 del 4 marzo 2020, sia in materia di bilancio e rendiconto provinciali, sia in materia di interrogazioni.

La legislazione in materia di enti locali

La legislazione regionale sugli enti locali è particolarmente significativa soprattutto per le Regioni speciali, viste le particolari competenze ad esse spettanti in materia in ragione delle disposizioni degli Statuti di autonomia.

Anzitutto, deve essere tenuto conto del fatto che la situazione emergenziale deter-

minata dalla pandemia da Covid-19 ha indotto alcune Regioni a introdurre disposizioni speciali per il rinvio e per lo svolgimento delle elezioni comunali e, nel caso della Regione siciliana, anche degli enti di area vasta. Si tratta delle LLRR Sardegna 13 e 23, delle LLRR Sicilia 6, 11 e 34 e della LR Trentino-Alto Adige 1 del 2020.

Può poi essere menzionata la LR Friuli Venezia Giulia 19 del 2020, recante norme urgenti per la costituzione di due Comunità di montagna nella zona montana omogenea della Destra Tagliamento e delle Dolomiti Friulane, nonché disposizioni speciali per la Comunità di Montagna Natisone e Torre.

Sulla stessa materia, per quanto riguarda le Regioni ordinarie, vengono in rilievo le disposizioni volte a regolare le soppresse Comunità montane: LLRR Basilicata 5 e 44, recanti disposizioni sulla loro liquidazione, e LR Marche 32 del 2020, che introduce alcune modifiche legislative in ordine alle Unioni montane, che prendono il posto delle soppresse Comunità montane.

Infine, vengono in rilievo le LLRR Veneto 2 e 3 del 2020 sulla disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali.

Le altre leggi di attuazione statutaria e le leggi istituzionali di carattere provvedimentale

Nella categoria delle altre leggi di attuazione statutaria rientrano le discipline di quegli istituti, organismi e procedure volte a dar seguito alle disposizioni statutarie²⁴.

Anzitutto, vengono in rilievo le norme sul funzionamento e l'organizzazione degli organi di governo, fra cui, nel biennio considerato, si possono segnalare alcune leggi regionali in materia di costi della politica. Sul punto la produzione legislativa della Regione Toscana è stata particolarmente significativa, a partire dalla LR 77 del 2020, che, perseguendo il lodevole intento della contribuzione solidale da parte del Consiglio regionale alle situazioni di crisi derivanti all'emergenza epidemiologica insorta a seguito del contagio da COVID-19, stabilisce una trattenuta in capo ai consiglieri regionali nella misura equivalente alle somme percepite a titolo di rimborso spese per l'esercizio del mandato nei mesi di marzo e aprile 2020, per usare tali somme per fini da individuarsi con successiva deliberazione del Consiglio. Vi sono poi le LLRR Toscana 91 e 92, di cui la prima - in continuità con la LR 77 del 2020 - prevede una riduzione del trattamento economico dei consiglieri in caso di emergenze epidemiologiche, mentre la seconda ridetermina al-

²⁴ Nel presente paragrafo, non si terrà però conto della normativa concernente la partecipazione delle Regioni al processo di integrazione europea (fase discendente e fase ascendente), in quanto trattata in altro capitolo del presente Rapporto.

cune voci del trattamento economico dei consiglieri regionali.

Nello stesso senso, vi è la LR Veneto 16/2020, con cui si è introdotta la possibilità che i contributi a carico dei fondi a disposizione del bilancio del Consiglio regionale spettanti e assegnati ai Gruppi consiliari per le spese inerenti alle attività istituzionali possano essere, in tutto o in parte, messi a disposizione della Giunta regionale per il contrasto alle emergenze.

Sempre in materia di costi della politica, ma senza che vi sia connessione con l'emergenza epidemiologica, possono poi menzionarsi la LR Calabria 5/2020 in materia di rideterminazione della misura degli assegni vitalizi diretti, indiretti e di reversibilità, subito dopo abrogata dalla L.R. Calabria appena successiva (6/2020), e la LR Umbria 10/2020, che introduce una trattenuta in misura fissa sull'indennità di carica dei Consiglieri per ogni assenza ingiustificata alle sedute dell'Assemblea legislativa, dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea, delle Commissioni consiliari permanenti, speciali e di inchiesta, della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari e di ogni altro organismo formalmente costituito ed interno all'Assemblea legislativa.

Quanto all'ordinamento dei Consigli regionali, solo la LR Umbria 5/2020 sembra degna di nota nell'anno che si sta prendendo in esame, la quale istituisce per 30 mesi una Commissione speciale per le Riforme Statutarie e Regolamentari con il compito di elaborare proposte di atti legislativi in ordine alla revisione dello Statuto regionale e proposte di deliberazioni non legislative concernenti modificazioni e integrazioni del regolamento interno dell'Assemblea legislativa. La Commissione speciale è composta da un consigliere regionale in rappresentanza di ciascun gruppo consiliare, il quale esprime tanti voti quanti sono i Consiglieri del gruppo consiliare che rappresenta, salvo che venga comunicato al Presidente della Commissione speciale il dissenso di singoli Consiglieri, prima dell'inizio della votazione.

Si segnala poi la LR Veneto 15/2020 in materia di Consiglio delle Autonomie Locali, che novella alcune disposizioni della legge istitutiva 31 del 2017.

Altre leggi di attuazione statutaria sono poi quelle in materia di referendum e di iniziativa legislativa, in riferimento alle quali, nel 2020, si possono citare la LR Lazio 4/2020 (recante "Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare e degli enti locali nonché dei referendum abrogativo, propositivo e consultivo"), nonché la LR Liguria 12/2020 (recante "Norme per l'attuazione dello Statuto in materia di iniziativa popolare e referendum e procedure per l'istituzione di nuovi comuni e per la modificazione delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali"). Entrambe introducono una disciplina *ex novo* dei predetti istituti di democrazia diretta.

La testé citata LR Lazio 4/2020 risulta di particolare interesse nella misura in cui regola il referendum propositivo. Tuttavia, alla luce della disciplina concreta, non sembra essere stato concepito come un istituto di democrazia diretta dotato di particolare forza,

in quanto la decisione ultima sull'approvazione della legge di iniziativa popolare su cui verrebbe richiesta la consultazione elettorale spetta comunque al Consiglio regionale.

Possono altresì segnalarsi diverse leggi regionali concernenti gli organi di garanzia:

- la LR Liguria 10/2020, istitutiva del Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale;

- la LR Liguria 11/2020, istitutiva del Garante regionale per la tutela delle vittime di reato;

- la LR Marche 21/2020, istitutiva del Garante regionale dei diritti della persona;

- la LR Molise 13/2020, istitutiva della Consulta regionale della famiglia;

- la LR Piemonte 4/2020, istitutiva del Comitato regionale per i diritti umani e civili e della giornata regionale della pace;

- La LP Trento 12/2020, modificativa della disciplina del Difensore civico;

- la LP Bolzano 1/2020, recante una disciplina organica degli organismi di garanzia insediati presso il Consiglio provinciale (Difensore civico, Garante per l'infanzia e l'adolescenza, Consigliere di parità, Comitato provinciale per le comunicazioni).

Fra le norme di attuazione statutaria *lato sensu* intese, si ritiene altresì utile menzionare (1) la L.R. Marche 31/2020, recante disposizioni in materia di partecipazione all'elaborazione e alla valutazione delle politiche pubbliche, chiaramente ispiratasi alla LR Emilia-Romagna 15/2018 sulla partecipazione dei cittadini, singoli o associati, all'elaborazione delle politiche pubbliche, di cui nella precedente edizione di questo Rapporto si è colta l'originalità; (2) e la LR Toscana 71/2020 sul governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale.

Quanto alle leggi istituzionali di carattere provvedimentale, nell'anno, si possono menzionare due leggi regionali di ratifica delle intese interregionali per il migliore esercizio delle proprie funzioni (art. 117, comma 8, Cost.)²⁵.

²⁵ LR Piemonte 1/2020 e LR Veneto 25/2020. Si omette invece l'elencazione delle leggi regionali che istituiscono nuovi Comuni o che ne modificano le loro circoscrizioni o denominazioni ai sensi dell'art. 133, comma 2, Cost.

1.3 Gli interventi regionali in materia di sviluppo economico e attività produttive

*Agricoltura e turismo**

Gli interventi legislativi regionali in materia di Agricoltura

La produzione legislativa in materia di sviluppo rurale e d'agricoltura, in particolare, dell'anno 2020 è in leggera flessione rispetto a quella del biennio precedente, risentendo forse della grave crisi pandemica diffusasi anche in Italia nei primi mesi dell'anno. Nel corso del 2020 sono 22 le leggi classificate come "agricoltura", cui si aggiungono altre 6 leggi del settore "caccia e pesca", per un totale, dunque, di leggi 28 leggi (erano 53 nel 2018 e 30 nel 2019). Tale settore si conferma, comunque, il più dinamico del macrosettore "sviluppo economico" (89 leggi in totale). Si ricorda, tra l'altro, che per criteri classificativi, mancano da tale conteggio le leggi in tema di agriturismo, fatte rientrare, invece, nella voce "turismo"²⁶.

Tabella 1 - Leggi e regolamenti nelle materie Agricoltura, Caccia e Pesca e nel settore Agriturismo. Anno 2020

	2020	
	LR	RR
Agricoltura	22	40
Caccia/pesca	6	13
Totale	28	53

* Di Clelia Losavio, ricercatrice in Diritto agrario, ISSIRFA-CNR.

²⁶ Si tenga presente che la parziale non corrispondenza tra i dati della tabella n. 1 e il numero dei provvedimenti citati nel presente paragrafo dipende dal fatto che in quest'ultimo sono state considerate anche le leggi in tema d'agriturismo, attività "agricola" ai sensi dell'art. 2135 del codice civile, nonché alcuni provvedimenti che, occupandosi non solo d'agricoltura, ma anche di altri settori, vengono classificati nelle voci "multimateria" o "multi-settore".

Seguendo una classificazione già adottata nei precedenti Rapporti, e provando a suddividere per settore d'attività le leggi in materia d'agricoltura, si ricordano, in tema d'*attività connesse* all'attività agricola principale, vale a dire le attività volte a valorizzare la multifunzionalità dell'attività agricola, diverse leggi di modifica e manutenzione come, per esempio, la LR 15/2020 della **Sardegna** che introduce modifiche alla disciplina del 2015 in materia d'agriturismo, ittiturismo, pescaturismo, fattoria didattica e sociale; la LR 80/2020 della **Toscana** che modifica alcune norme della LR 30/2003 sulla disciplina delle attività agrituristiche e delle fattorie didattiche in tema di ospitalità agrituristiche; la LR 19/2020 della **Calabria** che modifica e integra la LR 14/2009 sull'attività agriturbistica, didattica e sociale nelle aziende agricole. A queste si aggiungono: la LR 14/2020 del **Veneto** che, nell'ottica di sostenere la cultura della tutela e conservazione del patrimonio boschivo e incentivare forme di reddito complementare per l'imprenditore agricolo introduce la disciplina dei boschi didattici; la LR 28/2020 dell'**Abruzzo** sulla disciplina delle *attività enoturistiche*, vale a dire le attività di conoscenza del vino espletate nel luogo di produzione e la LR 19/2020 del **Veneto** che integra la normativa del 2000 sulle strade del vino con la disciplina degli ecomusei del vino e del patrocinio regionale alle associazioni che operano per la cultura del vino.

Tra gli interventi indirizzati allo *sviluppo territoriale e alla valorizzazione dei legami esistenti tra le vocazioni territoriali*, si ricorda la LR 10/2020 del **Molise** che introduce la disciplina regionale dei *distretti* del cibo, mentre riguardano la *valorizzazione e la promozione dei prodotti* e delle attività dei produttori di birra artigianale, in linea con quanto disposto a livello nazionale con l'art. 36 della legge n. 154/2016, tre le leggi regionali: la LR 20/2020 del **Lazio** la LR 6/2020 delle **Marche** e la LR 16/2020 della **Campania**.

Riguarda la *tutela dei paesaggi agricoli storici*, la LR 17/2020 dell'**Abruzzo** che modifica la LR 6/2008 sulle piante di olivo per inserire nell'ambito del registro degli alberi monumentali la sezione "Paesaggi Olivetati Storici" in cui sono iscritte le formazioni di ulivo che caratterizzano specifici paesaggi rurali.

Tra le leggi relative, invece, alle attività di raccolta e la commercializzazione dei *funghi spontanei e dei tartufi*, si ricorda la LR 35/2020 della **Sicilia** che, in armonia con la disciplina statale, disciplina la raccolta, la conservazione e la commercializzazione dei tartufi freschi e conservati.

Esigui, nel 2020, gli interventi inerenti ai settori della *pesca* e dell'*attività venatoria*. In tema di pesca si ricordano, ad esempio, la LR 18/2020 dell'**Abruzzo** che modifica e integra la LR 28/2017 sulla gestione della fauna ittica e la disciplina della pesca nelle acque interne e la LR 7/2020 del **Veneto** che modifica la LR 19/1998 sulla tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne. Sul patrimonio faunistico e l'*attività venatoria*, oltre a qualche intervento minore di modifica come la LR 16/2020 della **Puglia** e la LR 5/2020 della **Sardegna**, si ricorda la LR 61/2020 della **Toscana** sulla gestione e la tutela della fauna selva-

tica sul territorio regionale, di modifica della disciplina del 1994, in particolare, per quanto riguarda gli ambiti territoriali di caccia (ATC), gli istituti di gestione faunistica, l'istituzione di un fondo di rotazione regionale e di un comitato scientifico. Riguarda, invece, la materia dell'indennizzo per i danni provocati dalla fauna selvatica alle attività agricole nelle riserve naturali regionali la LR 49/2020 della **Toscana** che modifica la LR 30/2015.

Tra i provvedimenti regionali che hanno ad oggetto gli *enti del settore agricolo*, anche in un'ottica di riforma e riorganizzazione, si ricordano la LR 66/2020 della **Toscana** che modifica la LR 80/2012 e la LR 28/2020 del **Veneto** che modifica la LR 31/2001, entrambe in relazione ad alcune funzioni rispettivamente dell'ente Terre regionali toscane e dell'Agenzia per i pagamenti in agricoltura.

Sono provvedimenti a *sostegno di specifici comparti o settori* dell'attività agricola anche in considerazione dell'emergenza covid: la LR 13/2020 della **Puglia** che interviene con misure straordinarie di sostegno al settore lattiero-caseario; la LR 22/2020 della **Sicilia** di sostegno al settore della forestazione; la LR 13/2020 delle **Marche** in favore dei settori agrituristico, zootecnico e agricolo; la LR 9/2020 dell'**Abruzzo** che introduce misure straordinarie ed urgenti anche in materia d'agricoltura e zootecnia; la LR 5/2020 dell'**Emilia-Romagna** a sostegno del settore agricolo ed agroalimentare; la LR 13/2020 del **Friuli Venezia Giulia** che, tra le altre cose, proroga dei termini per la domanda di contributo per la conservazione dei prati stabili e Conferma il finanziamento in materia di razionalizzazione fondiaria.

Si ricordano, infine, due leggi in materia di *tracciabilità*: la LR 36/2020 delle **Marche** e la LR 3/2020 della **Campania** che promuovono lo sviluppo e l'attuazione di una piattaforma informatica basata sulla tecnologia "blockchain" per la tracciabilità, dal produttore al consumatore, dei prodotti della filiera agroalimentare.

L'attività regolamentare in materia agricola

Anche il numero dei regolamenti emanati nel 2020 in materia di sviluppo rurale - 40 nella materia "agricoltura" più 13 in materia di "caccia e pesca", -, conferma la predominanza di questo comparto del macrosettore sviluppo economico rispetto agli altri.

Sull'attività di *selvicoltura*, oltre a qualche intervento minore di modifica (come i reg. 3 e 11 del 2020 della **Calabria**, il DPP n. 2-15/Leg del 2020 della Provincia di **Trento** e il reg. 2/2020 del **Lazio**), si ricordano, tra gli altri, il regolamento del **Veneto** n. 2/2020 sulle prescrizioni di massima e polizia forestale (pianificazione e la gestione forestale; norme di tutela forestale; esbosco e viabilità forestale; vincolo idrogeologico) adottate ai sensi della legge forestale regionale (LR 52/1978); il regolamento n. 2/2020 della **Calabria** che dà attuazione alla LR 45/2012 sulla gestione, tutela e valorizzazione del patrimonio forestale regionale; il DPGR 56/R del 2020 della **Toscana** di attuazione della legge forestale

regionale in merito all'albo delle imprese agricolo-forestale; il DPGR 8/R del 2020 del **Piemonte** recante la disciplina dell'albo delle imprese che eseguono lavori o forniscono servizi forestali.

In tema di *attività connesse* a quella agricola principale, si ricordano il reg. 5/2020 della **Lombardia** che dà attuazione al titolo del testo unico in materia d'agricoltura dedicato alla multifunzionalità dell'azienda agricola occupandosi, tra l'altro, del certificato di connessione, dei corsi di formazione per l'esercizio di attività agrituristiche e per l'enoturismo, della definizione di operatore agrituristico; delle fattorie didattiche; del marchio di riconoscimento; dell'ittiturismo e dell'ippoturismo. In tema di multifunzionalità, anche il regolamento 2/2020 delle **Marche** di modifica della disciplina del 2013 in merito anche alla classificazione delle aziende agrituristiche e all'utilizzo del marchio agriturismo Italia.

Riguardano i *distretti rurali*, il DPGR 21/R del 2020 della **Toscana** di attuazione della LR 51/2019 sulla disciplina dei distretti biologici e, in particolare, sulle procedure per il riconoscimento del distretto e l'istituzione di una specifica commissione tecnica di valutazione; il reg. 8 del **Lazio** che modifica la disciplina del 2006 sui distretti rurali e agroalimentari di qualità in riferimento alle modalità d'individuazione degli stessi; il DPGR 4/R del 2020 del **Piemonte** recante l'individuazione e la disciplina dei distretti del cibo ai sensi della LR 1/2019.

In materia di *caccia* si ricordano, oltre ad alcuni interventi minori di modifica, come il reg. 8/2020 della **Marche** in tema di gestione degli ungulati nel territorio regionale e il reg. n. 2/2020 dell'**Umbria** sul prelievo venatorio del cinghiale, si ricordano i DPRReg. del **Friuli Venezia Giulia** 162, relativo alla concessione di contributi per le opere di prevenzione e per l'indennizzo dei danni arrecati al patrimonio zootecnico e alle colture da alcune specie selvatiche, e 141, recante modalità per l'esercizio dell'attività di allevamento, vendita e detenzione di fauna a scopo di richiamo, ripopolamento, alimentare, ornamentale e amatoriale, entrambi in esecuzione della LR 6/2008 sulla programmazione faunistica e l'esercizio dell'attività venatoria.

Si ricordano, infine, il regolamento 10/2020 della **Campania** che attua la LR 24/2019 in merito alla definizione dei requisiti strutturali impiantistici e igienico sanitari per le attività di lavorazione, trasformazione e confezionamento dei prodotti agricoli di esclusiva provenienza aziendale, destinati alla degustazione alla *vendita diretta* e il regolamento 24/2020 del **Lazio** che attua la legge dell'anno precedente sul contrasto al fenomeno del lavoro irregolare e del *caporalato* in agricoltura (LR 18/2019), stabilendo i criteri e le modalità di funzionamento degli elenchi telematici dei soggetti disponibili alle assunzioni nel settore agricolo, dei centri polifunzionali che erogano servizi per l'inclusione sociale dei lavoratori agricoli, per la concessione dei contributi per la realizzazione degli interventi individuati nel programma operativo triennale, per la promozione e l'organizzazione delle campagne di informazione e per la costituzione dell'elenco delle imprese agricole virtuose.

Temi e tendenze della legislazione regionale in agricoltura (anno 2020)	Riferimenti normativi
Distretti rurali e del cibo	LR 10/2020 del Molise; DPGR 21/R del 2020 della Toscana; reg. reg. 8/2020 del Lazio; DPGR 4/R del 2020 del Piemonte
Multifunzionalità, agriturismo, enoturismo, boschi didattici	LR 15/2020 della Sardegna; LR 80/2020 della Toscana; LR 19/2020 della Calabria; LR 28/2020 dell'Abruzzo; LR 19/2020 del Veneto; LR 14/2020 del Veneto; reg. reg. 5/2020 della Lombardia; reg. reg. 2/2020 delle Marche
Valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari tipici e di qualità	la LR 20/2020 del Lazio; LR 6/2020 delle Marche; LR 16/2020 della Campania
Vendita diretta, agricoltura contadina, prodotti a chilometri zero	Reg. reg. 10/2020 della Campania
Contrasto al caporalato	Reg. reg. 24/2020 del Lazio
Tutela del paesaggio agricolo	LR 17/2020 dell'Abruzzo
Tracciabilità dei prodotti agro-alimentari	LR 36/2020 delle Marche; LR 3/2020 della Campania

Gli interventi legislativi regionali in materia di turismo

Anche nella materia turismo il numero di leggi prodotte è leggermente inferiore rispetto a quello del biennio precedente: nel 2020, infatti, sono solo 10 le leggi in materia di turismo (erano 15 nel 2018 e 19 nel 2019), ma rimane confermata la tendenza secondo cui tale settore, dopo l'agricoltura e lo sviluppo rurale, si dimostra il più attivo del macrosettore "sviluppo economico".²⁷

Tabella 2 -Leggi e regolamenti nella materia Turismo. Anno 2020

	2020	
	LR	RR
Turismo	10	11

²⁷ Si tenga conto che una parziale difformità tra il dato suddetto e i provvedimenti citati nel presente paragrafo è dovuta al fatto che in quest'ultimo non sono considerate le leggi in materia d'agriturismo, già analizzate nel paragrafo relativo alla materia agricoltura, mentre sono citate alcune leggi che, pur interessando anche il settore turistico, sono classificate, in base ad un criterio di prevalenza, nel settore "beni e attività culturali".

Ha carattere organico la LP 8/2020 della Prov. di **Trento** che disciplina la promozione territoriale, il marketing turistico (funzioni, organizzazione, programmazione e risorse per favorire la qualità dell'ospitalità e dell'esperienza turistica), il suo sistema (APT, agenzie territoriali d'area, società per la promozione territoriale e il marketing turistico del Trentino) e la sua articolazione (associazioni pro-loco e strada del gusto). Per il resto, dato l'elevato numero di leggi dal carattere organico e testi unici emanati nel biennio 2016-2017, non stupisce che nel 2020 siano presenti soprattutto interventi di manutenzione. Si ricordano, tra questi, la LR 28/2020 della **Liguria** che modifica, tra l'altro, la LR 7/2014 sull'organizzazione e intermediazione di viaggi e soggiorni turistici e la LR 28/2020 delle **Marche** che modifica ed integra il TU regionale in materia di turismo (LR 9/2006) in merito a finalità e oggetto, programma annuale del turismo, comitato di concertazione per le politiche del turismo, informazione e accoglienza turistica, strutture ricettive, garden sharing e siti turistici di interesse regionale. Tra gli interventi che riguardano *aspetti specifici dell'organizzazione del sistema turistico*, si ricorda, per esempio, la LR 22/2020 della **Calabria** che disciplina le associazioni pro loco.

Come nel biennio 2018-2019, anche nel 2020 diverse sono le leggi di *valorizzazione turistica delle risorse regionali* volte a promuovere più che il territorio in sé le esperienze che su di esso si possono vivere, attraverso il contatto col paesaggio naturale, con le risorse ambientali e culturali del luogo, nonché con quelle storiche o enogastronomiche, esaltandone specificità e punti di forza. Possono essere ricondotte a tale tipologia di interventi: la LR 19/2020 dell'**Abruzzo** in materia di sostegno, promozione e valorizzazione del patrimonio medievale regionale; la LR 4/2020 del **Veneto** che, nell'ambito delle azioni di promozione dello sviluppo sostenibile del territorio e di forme di turismo ecosostenibile, punta al riconoscimento e alla valorizzazione dei cammini veneti, percorsi fruibili a piedi, in regime di pratica di attività escursionistica o di attività ricreativa ed all'aria aperta; la LR 14/2020 della **Campania** sulla valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore (sentieri, mulattiere, tratturi) attraverso l'individuazione dei percorsi di interesse ambientale e storico, anche in un'ottica di sviluppo del turismo sostenibile; la LR 32/2020 del **Veneto** sulla ricognizione e gestione del demanio armentizio, allo scopo di assicurarne, assieme alla conservazione e alla valorizzazione, anche la fruizione pubblica, sia quale testimonianza del patrimonio di valori di tradizione e storici, sia in termini di utilizzazione economica per quanti esercitano tale attività; la LR 12/2020 del **Molise** sulla valorizzazione dei trabucchi, in quanto patrimonio storico-culturale regionale, e sulla loro utilizzazione commerciale e turistica; LR 24/2020 dell'**Abruzzo** in materia di turismo itinerante e che, ai fini della valorizzazione del turismo all'aria aperta, disciplina la sosta temporanea di autocaravan e caravan in aree individuate dai comuni; la LR 24/2020 del **Piemonte** sul cofinanziamento della ciclovia Ven.to.

Scarsi gli interventi riguardanti la disciplina delle *strutture dirette all'ospitalità*, che generalmente costituisce, invece, una parte cospicua della legislazione regionale sul tu-

rismo. Tra questi, si ricorda qualche intervento di manutenzione della disciplina già vigente, come nel caso della LR 1/2020 dell'**Abruzzo**, che, tra le altre cose, inserisce un articolo sui bed and breakfast imprenditoriali; la LR 3/2020 dell'**Abruzzo** anche in materia di strutture ricettive e condhotel; la LR 10/2020 della **Lombardia** di modifica della LR 26/2014 in tema di rifugi e bivacchi; la LR 22/2020 della **Puglia** che modifica e integra la LR 11/1999 sulle strutture ricettive anche in tema di condhotel e marina resort, spiagge libere e stabilimenti balneari.

Sono provvedimenti a *sostegno di specifici comparti o settori* dell'attività turistica anche in considerazione dell'emergenza covid, le LLRR 10 e 32 del 2020 dell'**Abruzzo** e la LR 8/2020 della **Sardegna** con cui le regioni adottano misure urgenti volte a contrastare e contenere la grave crisi economica e occupazionale che interessa il sistema imprenditoriale della filiera del turismo.

L'attività regolamentare in materia turistica

Nell'anno 2020 l'attività regolamentare in materia turistica conta 11 regolamenti.

Hanno riguardato l'*organizzazione del sistema turistico*, il reg. reg. n. 13/2020 del **Lazio** che modifica la disciplina delle agenzie di viaggi e turismo fondamentalmente per attribuire le funzioni delle Province alla Regione e il DPP 33/2020 della Provincia di **Bolzano** che modifica il regolamento di esecuzione dell'ordinamento delle organizzazioni turistiche.

Tra gli interventi relativi alla *disciplina delle strutture dirette all'ospitalità*, si ricordano il reg. reg. 7/2020 del **Veneto** che modifica la disciplina degli obblighi informativi riguardanti gli alloggi dati in locazione turistica e il DPP n. 15-28/Leg. del 2020 della Provincia di **Trento** che dà esecuzione alla legge provinciale sulla promozione turistica in materia di disciplina delle modalità e procedure per l'applicazione dell'imposta di soggiorno.

Si ricordano, infine, i DPR 094/Pres. e 0160/Pres. del 2020 del **Friuli Venezia Giulia** sulla concessione di contributi al Club alpino italiano.

TEMI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE IN MATERIA DI TURISMO (ANNO 2020)	RIFERIMENTI NORMATIVI
Valorizzazione dei cammini e sentieri regionali	LR 4/2020 del Veneto; LR 4/2020 della Campania
Turismo culturale, enogastronomico e valorizzazione del paesaggio	LR 19/2020 dell'Abruzzo; LR 32/2020 del Veneto; LR 12/2020 del Molise
Cicloturismo e turismo equestre	
Strutture ricettive all'aria aperta e turismo itinerante	LR 24/2020 dell'Abruzzo

Commercio, industria, artigianato e misure di sostegno ai settori produttivi ***La produzione normativa regionale nel 2020***

La produzione normativa regionale in materia di attività produttive e sostegno alle imprese nel 2020 si caratterizza per la presenza di leggi volte a fronteggiare l'emergenza legata alla Pandemia e le conseguenze socio-economiche sul territorio regionale. Queste leggi, che si presentano spesso come leggi multisettoriali o multi-materia, si aggiungono alla varietà delle tipologie adottate periodicamente in materia: leggi di promozione dell'intero sistema produttivo regionale, leggi organiche (come testi unici o codici di settore), leggi settoriali (in materia di commercio, industria e artigianato), leggi di modifica, cui si affianca l'utilizzo di leggi di semplificazione, leggi di bilancio e leggi finanziarie per apportare modifiche o per inserire integrazioni a singoli settori. Negli anni le Regioni hanno diversificato gli strumenti normativi con cui intervengono nel macro-settore 'sviluppo economico e attività produttive', attraverso la combinazione di misure settoriali e specifiche con interventi più articolati e ampi. La possibilità di utilizzare diversi approcci conferisce dinamicità all'azione regionale in un macro-settore in continuo divenire che richiede molta flessibilità. Se da un lato, infatti, l'avvenuta strutturazione delle discipline in materia di attività produttive consente periodici interventi di manutenzione piuttosto che discipline interamente nuove, dall'altro, le trasformazioni che interessano i mercati e le attività produttive richiedono una capacità di adattamento a tali dinamiche, sollecitano l'attenzione ai nuovi fenomeni e, dunque, la sperimentazione di nuove politiche. In questo contesto si è inserita l'emergenza pandemica che ha richiesto l'adozione di interventi volti a sostenere le attività produttive, fortemente penalizzate da lunghi periodi di chiusura e inattività.

Anche nel 2020, le Regioni hanno segnalato numerosissimi atti amministrativi, adottati in esecuzione di leggi e regolamenti regionali o di normative nazionali, per l'approvazione di bandi riguardanti la concessione di contributi o la presentazione di progetti legati ai programmi europei.

In questa sede si concentrerà l'attenzione sulla produzione legislativa, con qualche cenno alla produzione regolamentare.

Le leggi volte a fronteggiare la Pandemia contenenti misure in materia di attività produttive e sviluppo economico

Come anticipato, la Pandemia ha portato all'adozione di leggi multisettoriali volte a

^{*} Di Gabriella Saputelli, ricercatrice in Diritto pubblico, ISSIRFA-CNR.

fronteggiare l'emergenza, all'interno delle quali si rinvencono sezioni o disposizioni dedicate alle attività produttive e allo sviluppo economico che riguardano per lo più incentivi o misure di sostegno.

Leggi di tal sorta sono state adottate in Abruzzo, Emilia-Romagna, Piemonte, Marche, Puglia, Sardegna, Toscana, Valle D'Aosta, Veneto, nella Provincia autonoma di Bolzano, in Friuli Venezia Giulia e nel Lazio.

La LR Abruzzo 9/2020, modificata dalla 16/2020, prevede incentivi per le spese di investimento delle imprese (art. 4) e misure per favorire il componimento bonario dei giudizi pendenti, sia in materia civile che amministrativa (art. 7), insieme ad una serie di misure per migliorare l'accesso al credito e garantire maggiore liquidità alle imprese. Anche la LR Abruzzo 10/2020, più strutturata, individua misure di sostegno a favore di vari settori delle attività produttive per far fronte alla grave crisi economica ed in particolare alla grave carenza di liquidità delle imprese operanti sul territorio regionale.

La LR Emilia Romagna 1/2020 prevede misure urgenti per la ripresa delle attività economico produttive, al fine di agevolare la continuità dell'attività delle piccole e medie imprese dei settori del commercio, della somministrazione di alimenti e bevande, dei servizi e del turismo. Anche la Regione Piemonte ha adottato la LR 12/2020, che prevede misure finanziarie volte a favorire il riavvio delle attività produttive, e la LR 13/2020 (modificata dalla LR 22/2020), che contiene misure finanziarie, di sburocratizzazione e semplificazione volte a favorire il riavvio delle attività produttive.

La Regione Marche ha adottato ben tre leggi di questo tipo: la LR 13/2020, che promuove l'attivazione di strumenti straordinari di sostegno alle imprese e al lavoro autonomo per far fronte alla crisi di liquidità subita dalle imprese e dai lavoratori autonomi; la LR 20/2020, che istituisce i fondi straordinari destinati a promuovere l'attivazione di misure straordinarie ed urgenti connesse all'emergenza Covid-19; la LR 47/2020, che promuove l'attivazione di un ulteriore sostegno finanziario alle micro e piccole imprese tramite concessione di contributi per l'accesso ai prestiti presso il sistema creditizio.

Anche la Sardegna ha adottato due leggi per far fronte all'emergenza sanitaria da Covid-29: la LR 22/2020, che adotta misure straordinarie ed urgenti e definisce le azioni per la ripresa del sistema economico regionale e dei livelli occupazionali, e la LR 20/2020, che autorizza la costituzione di un apposito strumento finanziario di natura rotativa finalizzato a favorire l'accesso al credito per i soggetti che svolgono attività economica con sede operativa in Sardegna.

La Valle D'Aosta ha adottato la LR 4 del 2020 e la LR 5/2020, entrambe contenenti misure regionali urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese; misure riguardanti le attività produttive erano contenute anche nella LR 11/2020, oggetto di declaratoria di illegittimità costituzionale con la celebre sentenza n. 37 del 2021.

Nel Friuli Venezia Giulia, la LR 3/2020 prevede misure a sostegno delle attività produttive e delle imprese colpite dall'emergenza, e la LR 11/2020 prosegue nell'attivazione

di misure a sostegno delle attività produttive aggiornando gli interventi già adottati con la LR 3/2020.

Si collocano nell'ambito degli interventi adottati in seguito all'emergenza epidemiologica COVID-19 anche la LR Veneto 21/2020, che detta misure urgenti per il supporto alla liquidità delle imprese colpite dalla crisi correlata all'epidemia Covid-19, la LP Bolzano 4 del 2020, che contiene misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività, e la LR Puglia 12 del 2020, che prevede misure di sostegno alle imprese.

Quanto alle discipline più specifiche, ma comunque legate all'emergenza da Covid-19, si segnalano: la LR Toscana 41/2020, che istituisce un fondo speciale regionale definito "Fondo COVID-19 TPL" a supporto del comparto del trasporto pubblico locale, e il Reg. reg. Lazio n. 22/2020, che contiene disposizioni transitorie per la concessione di contributi a sostegno delle imprese editoriali operanti nel Lazio colpite dalla crisi economica conseguente all'emergenza.

In questo contesto vanno infine menzionate le leggi che riguardano il sistema produttivo nel complesso, poiché prevedono forme di promozione degli investimenti o disciplinano aspetti che interessano tutte le imprese. Questa tipologia di leggi è stata adottata nel Lazio (la LR 1/2020, contiene misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione), nelle Marche (la LR 25/2020, di modifica, prevede alcune misure per lo sviluppo economico e le attività produttive), in Toscana (la LR 58/2020 e la LR 59/2020 contengono interventi finanziari straordinari a favore delle attività economiche e produttive in specifiche zone o in relazione a specifiche situazioni verificatesi sul territorio regionale) nel Veneto (la LR 8/2020 e la LR 6/2020, entrambe di modifica, prevedono misure a favore delle imprese e delle attività produttive).

La normazione regionale nei singoli settori: il commercio, l'artigianato e l'industria, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione

È diminuita la produzione normativa nei singoli settori, effetto dell'inserimento di disposizioni specifiche nelle leggi volte a fronteggiare l'emergenza, nelle normative multi-materia, multisettoriali o nelle leggi finanziarie.

In materia di commercio si segnala l'adozione del Testo Unico in Campania (LR 7/2020 che disciplina l'esercizio delle attività commerciali nella regione Campania e ne stabilisce gli indirizzi) e la legge sul sistema fieristico regionale nel Lazio (LR 21/2020 che disciplina il sistema fieristico regionale e promuove la valorizzazione dell'attività fieristica e di quelle ad essa strumentali, nonché la costruzione, la manutenzione e il miglioramento delle strutture espositive e delle infrastrutture a ciò destinate).

Con specifico riferimento alle normative più specifiche vanno richiamate: la LR Liguria

6/2020, per la promozione di attività commerciali di vendita di prodotti sfusi e alla spina; la LR Molise 8/2020, che detta disposizioni concernenti le vendite promozionali nel settore del commercio; la LR Emilia Romagna 6/2020, che prevede interventi urgenti a favore dei gestori di edicole.

Anche in materia di commercio sono state adottate alcune normative legate all'emergenza: la LR Basilicata 23/2020, che disciplina temporaneamente le modalità di svolgimento delle vendite di fine stagione, e la LR Piemonte 14/2020, che prevede misure per il commercio a fronte dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Sono state infine adottate diverse normative di modifica in Sardegna (LR 28/2020), Liguria (LR 17/2020), Campania (LR 11/2020), Basilicata (LR 17/2020), nel Lazio (LR 2/2020); in Toscana (LR 68/2020; LR 96/2020), e un regolamento di attuazione in Puglia (Reg. reg. 11/2020).

In materia di industria e artigianato si segnalano: la LR Molise 7/2020, che detta disposizioni in materia di promozione e tutela dell'attività di panificazione e dei prodotti da forno; la LR Puglia 13/2020, che contiene misure straordinarie di sostegno al settore lattiero-caseario; il regolamento della Provincia autonoma di Bolzano (Decreto Pres. Prov. Bolzano 35/20) sulla formazione di maestro artigiano, maestro professionale nel settore alberghiero e di tecnico del commercio. La Regione Toscana ha invece adottato diverse normative di modifica e abrogazione (LR 101/2020; LR 95/2020; LR 62/2020).

Per quanto riguarda lo sviluppo tecnologico e l'innovazione si segnalano due leggi di modifica in Toscana (LR 16/2020; LR 72/2020) e un regolamento della Regione Puglia (Reg. reg. 12/2020)

Come negli anni passati, anche nel 2020 sono numerosissime le disposizioni riguardanti le attività produttive contenute in leggi multi-materia, in leggi riguardanti altri ambiti materiali, o in leggi finanziarie e di bilancio. Sono state segnalate leggi adottate nelle regioni: Abruzzo (LR 33/2020; LR 1/2020); Liguria (LR 16/2020), Marche (LR 16/2020; LR 44/2020; LR 19/2020), Emilia-Romagna (LR 3/2020; LR 11/2020), Friuli Venezia Giulia (LR 15/2020, LR 25/2020, LR 26/2020, LR 9/2020), Liguria (LR 5/2020, LR 32/2020), Lombardia (LR 11/2020, LR 13/2020, LR 20/2020, LR 22/2020, LR 25/2020), Umbria (LR 4/2020); Piemonte (LR 15/2020, LR 7/2020, LR 8/2020, LR 10/2020).

1.4 La sanità regionale*

Il policy making nel 2020

L'analisi prende in considerazione i provvedimenti che le Regioni hanno ritenuto importante segnalare nei questionari somministrati²⁸. Rappresentano quindi solamente una parte della produzione normativa riguardante il settore, il sottoinsieme ritenuto dai compilatori il più significativo sul totale dei provvedimenti. Per quanto riguarda gli ambiti d'intervento sono classificati in tre diversi gruppi, ovvero: "Pianificazione e programmazione", "Tutela della salute", "Governo della spesa". Resta presente una certa "discrezionalità" di chi scrive nella scelta di inserire una legge o una delibera di Giunta Regionale all'interno di una delle dimensioni citate (e conseguentemente in una sottodimensione): alcuni provvedimenti possono infatti essere riferibili o catalogabili in più dimensioni, poiché prendono in considerazione più elementi tematici. In tal caso si è operato secondo il contenuto ritenuto prevalente.

Rispetto agli anni precedenti²⁹ l'anno 2020 si contraddistingue per l'emergenza epidemiologica da Covid-19 (Coronavirus), la quale ha imposto l'adozione di misure che, pur riferendosi a tutti i settori di competenza dello Stato e delle Regioni, hanno riguardato in particolare quello della sanità.

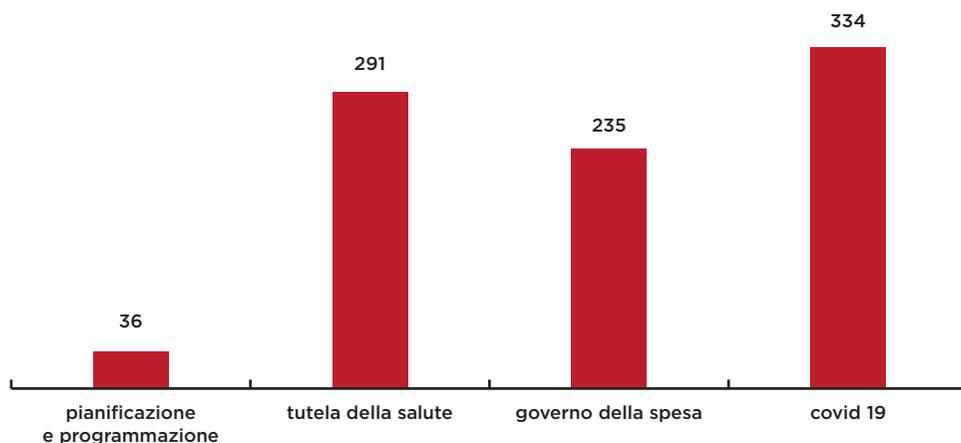
Il Grafico 1 presenta il numero complessivo di atti per l'anno 2020 (896) suddiviso nelle tre dimensioni principali considerate: "Pianificazione e programmazione", "Tutela della salute" e "Governo della spesa", a cui si aggiunge quest'anno quella definita come Covid 19 che racchiude tutti gli atti normativi e amministrativi legati a questa epidemia.

Il Grafico 2 compara gli atti del 2020 per le tre dimensioni non a tematica Covid 19 con gli atti relativi alla questione "pandemia" anch'essi suddivisi per le tre dimensioni. Gli atti relativi alle misure per il contrasto della pandemia da Covid 19 sono presi in considerazione a partire dal decreto-legge del 23 febbraio 2020, n. 6, recante "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-2019". Si sottolinea che la somma tra tutte le colonne dà il totale degli atti normativi e amministrativi segnalati per l'anno 2020 (896).

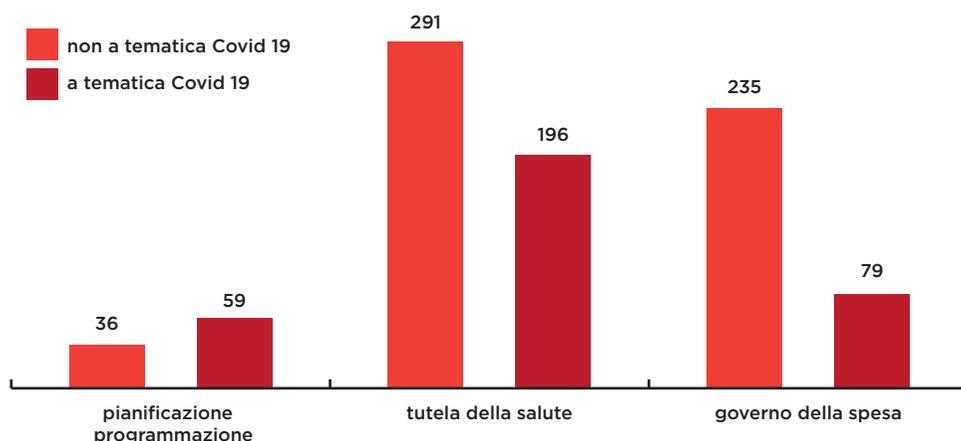
* Di Luca Giachi, tecnologo, ISSIRFA-CNR.

²⁸ Non hanno risposto al questionario le Regioni Campania e Sicilia.

²⁹ Per i dati dei bienni precedenti 2014-2015 e 2016-2017, si rimanda ai contributi, con il medesimo titolo "Tendenze nella sanità regionale", presenti in "Rapporto 2017- 2018 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea" (per il biennio 2016- 2017) e in "Rapporto 2015- 2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea" (per il biennio 2014-2015).

Grafico 1 - Ripartizione atti normativi e amministrativi regionali per l'anno 2020 per dimensioni

Fonte: elaborazioni ISSiRFA su dati questionario Camera

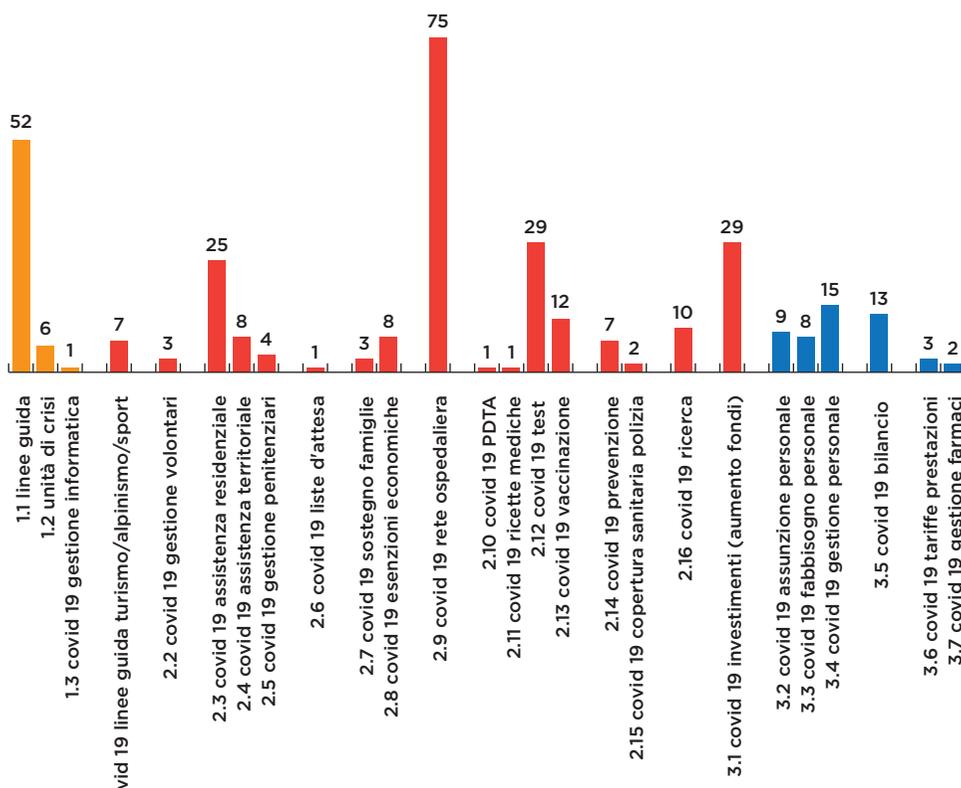
Grafico 2 - Comparazione degli atti regionali per dimensioni tra quelli non a tematica Covid 19 (prima colonna) e quelli a tematica Covid 19 (seconda colonna).

Fonte: elaborazioni ISSiRFA su dati questionario Camera

Si può notare come gli atti di pianificazione e programmazione hanno riguardato maggiormente la tematica Covid 19, mentre nelle altre due classificazioni restano superiori gli atti di tutela della salute e governo della spesa non legati al fenomeno pandemico. Tra gli atti destinati al governo dell'emergenza Covid 19, quelli della tutela della salute (196) sono maggiori sia rispetto a quelli del governo della spesa (79) che di pianificazione e programmazione (59).

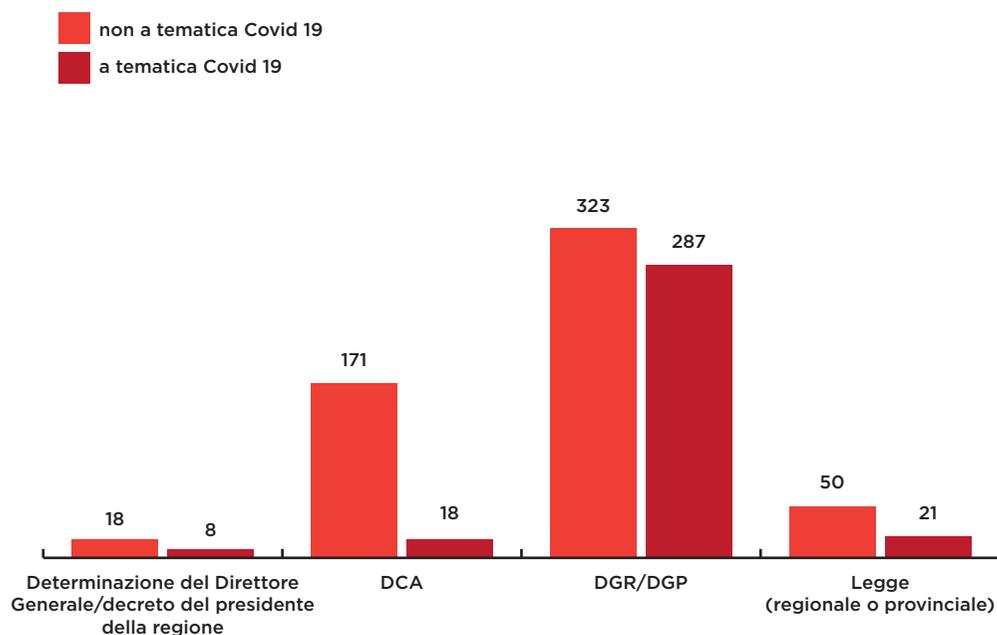
Nel Grafico 3 gli atti relativi alla tematica Covid sono ripartiti per sottodimensioni:

Grafico 3 - Ripartizione atti normativi e amministrativi regionali a tematica Covid 19 per l'anno 2020 per sottodimensioni delle tre dimensioni principali (Pianificazione e Programmazione 1.1 - 1.3; Tutela della Salute 2.1 - 2.16; Governo della Spesa 3.1 - 3.7)



Fonte: elaborazioni ISSiRFA su dati questionario Camera

Si evidenzia la quantità di atti per la pianificazione e programmazione e quelli sulla rete ospedaliera (75) e sulle linee guida (52). Da notare anche i valori, sempre all'interno della dimensione della tutela della salute, dell'assistenza nelle strutture residenziale (25) e sui processi per i diversi tipi di test sul Covid 19 (29), che sommati a quelli sulla vaccinazione (12) portano il totale a 41 atti. Nel governo della spesa si sottolinea la sottodimensione degli investimenti con 29 atti. Nel complesso risulta abbastanza evidente l'obiettivo generale nella gestione operativa della pandemia con i dati più alti per le linee guida della pianificazione e programmazione e le diverse azioni volte alla riorganizzazione della rete ospedaliera per fare fronte all'emergenza.

Grafico 4 - Frequenza delle tipologie di atti normativi e amministrativi generali e a tematica Covid 19

Fonte: elaborazioni ISSIRFA su dati questionario Camera

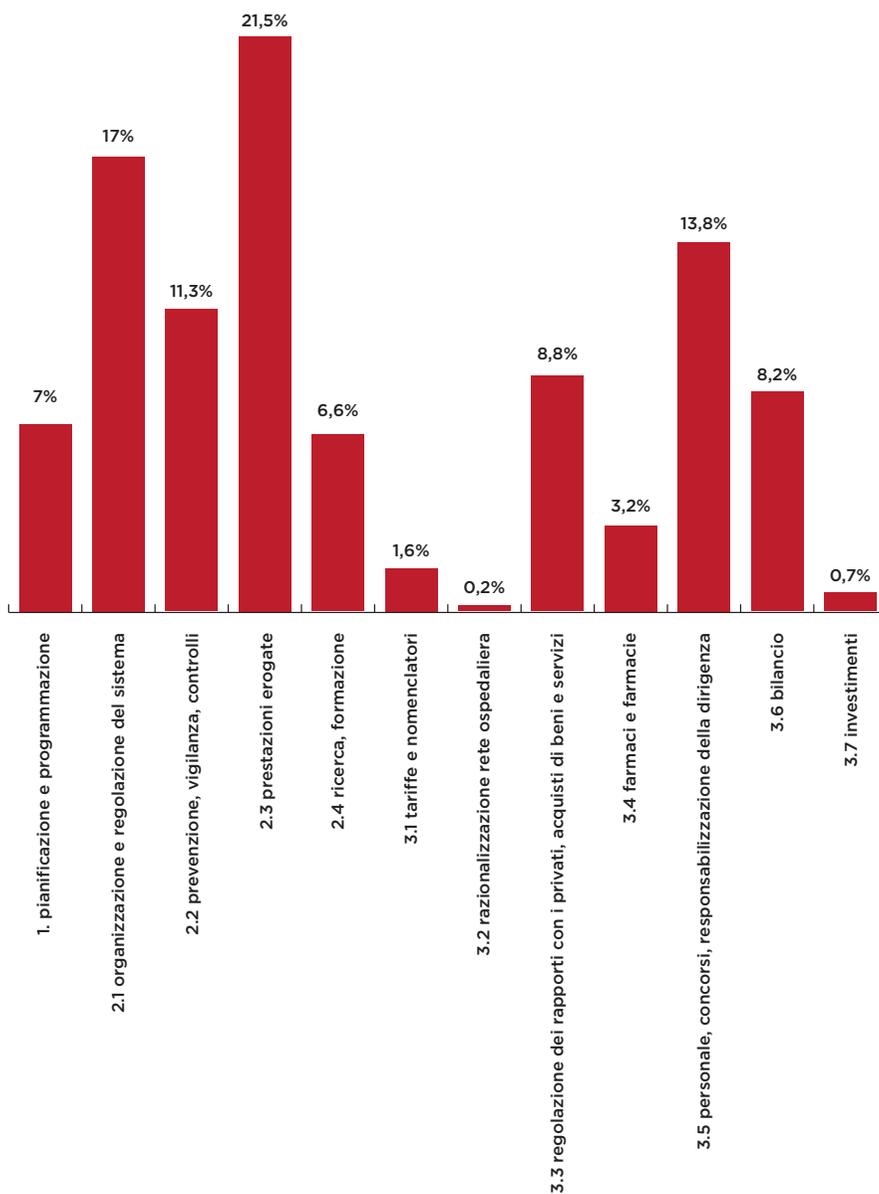
Per quanto riguarda la frequenza degli atti si sottolinea la presenza di Determinazioni del Direttore Generale per il Molise e quelle dei Decreti del Presidente della Regione per la Calabria, cosa non riscontrata nei bienni precedenti³⁰. Allo stesso tempo le regioni commissariate (Calabria, Lazio, Molise) hanno legiferato poco attraverso i decreti del commissario ad Acta per quanto riguarda gli atti relativi al problema Covid 19. Lo strumento più utilizzato risultano essere stati i Decreti di Giunta Regionale o Provinciale.

Nel Grafico 5 vengono suddivisi gli atti, non a tematica Covid 19, per sottodimensioni delle tre dimensioni principali, legiferati dall'inizio della pandemia.

Rispetto ai bienni precedenti si notano i valori bassi della pianificazione e programmazione, della razionalizzazione della rete ospedaliera e dei rapporti con i privati. Sottodimensioni che hanno trovato legiferazione per l'anno 2020 soprattutto su tematiche riguardati il Covid 19.

³⁰ Si rimanda al punto 3 a nota di piè di pagina.

Grafico 5 - Ripartizione atti normativi e amministrativi regionali non a tematica Covid 19 in percentuale per l'anno 2020 per sottodimensioni delle tre dimensioni principali (pianificazione e programmazione 1; Tutela della Salute 2.1- 2.4; Governo della Spesa 3.1- 3.7). Sono presi in considerazione solo gli atti legiferati dopo il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 (misure contro la pandemia Covid 19).v



Fonte: elaborazioni ISSiRFA su dati questionario Camera

Una breve conclusione

Tutte le Regioni hanno fatto fronte alla pandemia rivedendo la propria programmazione e pianificazione. L'Emilia Romagna afferma: “a seguito della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19 che ha colpito pesantemente la nostra Regione è stato inevitabile la riconversione della programmazione sanitaria che si è dovuta adeguare a fronteggiare l'emergenza. Nella *prima fase* - quella maggiormente critica (*riferibile ai periodi marzo-aprile-maggio 2020*) - l'organizzazione dei servizi sanitari ha infatti previsto la sospensione delle attività di ricovero e ambulatoriali programmate (ad esclusione di quelle urgenti e non procrastinabili) e ciò ha comportato una drastica riduzione delle attività sanitarie, sia istituzionali sia libero-professionali. Contestualmente, si è proceduto alla riconversione ed al potenziamento della capacità produttiva della rete ospedaliera regionale per far fronte al repentino diffondersi dell'epidemia, riconvertendo strutture esistenti, attivando reparti ed ospedali dedicati alla cura dell'epidemia (Covid hospital) e coinvolgendo altresì le strutture private”³¹.

Come sottolinea il Friuli Venezia Giulia le macro linee di indirizzo dell'emergenza si sono delineate in tre piani: “per il contenimento e la gestione della pandemia la normativa emergenziale statale (tra cui, in particolare, i decreti legge nn. 18, 34 e 104 del 2020) ha reso disponibili risorse e misure straordinarie da utilizzarsi sulla base di una programmazione altrettanto straordinaria da approvarsi in sede regionale. Gli ulteriori e straordinari strumenti programmatori regionali richiesti dall'emergenza sono stati 1) il Piano per il potenziamento della rete ospedaliera per l'emergenza Covid-19, 2) il Piano di potenziamento e riorganizzazione della rete assistenziale e 3) il Piano operativo regionale per il recupero delle liste di attesa”³² e su questi tre piani si sono organizzate tutte le regioni.

Non è quindi un caso che le quattro attività su cui si è più legiferato maggiormente in ambito Covid 19, rappresentate nel Grafico 3, sono la rete ospedaliera, le linee guida, gli investimenti e l'assistenza residenziale. Ovvero dimensioni generali di pianificazione e programmazione.

Nel 2020 è stato dato al Servizio Sanitario Nazionale un finanziamento aggiuntivo maggiore di quello ottenuto nei cinque anni precedenti.

“Grazie alle misure anti Covid 19 messe in atto dal Governo, il finanziamento complessivo del SSN per il 2020 ammonta a € 120,6 mld (+3,6% rispetto a quanto stabilito dalla legge di bilancio n. 145 del 2018 che era stanziato per il triennio 2019-2021 in € 114,4 mld) che si traduce in un finanziamento pro capite medio pari a € 2003,1: di questi € 1925,8

³¹ Dal questionario Emilia-Romagna, 2020, Sez. 6.1.9. Governo della Spesa Sanitaria.

³² Dal questionario Friuli-Venezia Giulia, 2020, Sez. 6.1.10. Tutela della Salute.

(il 96,1%) sono stati previsti dalla Delibera CIPE³³ n. 20 del 14 maggio 2020, € 23,4 (l'1,2%) sono stati stanziati con i cosiddetti Decreti Cura Italia, mentre € 53,9 (il 2,7%) derivano dal Decreto Rilancio³⁴... da sottolineare che alle regioni della ripartizione settentrionale è stato assegnato il 46,2% delle risorse stanziato, quelle del centro il 20,0% e a quelle meridionali il 33,7%³⁵.

³³ Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica.

³⁴ Decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020.

³⁵ Crea Sanità, 16° Rapporto Sanità: oltre l'emergenza verso una nuova "vision" del nostro SSN, introduzione pag. 92.

1.5 La legislazione regionale in materia socio-assistenziale nel 2020: un anno al fronte contro la pandemia*

Quadro d'insieme

Le leggi in materia socio-assistenziale promulgate nel 2020 sono 39 in linea rispetto agli anni precedenti³⁶³⁷, ma con una caratterizzazione decisamente diversa, fortemente segnata dalla pandemia. Le Regioni con la produzione legislativa più elevata in questa materia sono la Calabria, la Campania e la Toscana con 5 leggi.

La distribuzione tra i vari ambiti³⁸ (fig. 1) mostra un quadro molto differente, con un deciso incremento in alcuni ambiti. I due elementi che emergono sono la presenza di una sola legge (Veneto) dedicata all'organizzazione del servizio socio assistenziale regionale e la crescita della legislazione relativa alle politiche la famiglia, che rappresenta l'ambito con il più consistente numero di leggi dedicate al sostegno della popolazione. In particolare le leggi dedicate alle politiche per la famiglia raggiungono, da sole, il 23% dell'intera legislazione regionale in materia socio-assistenziale, un valore quasi raddoppiato rispetto al biennio precedente, a cui si possono sommare le leggi specifiche dovute all'emergenza Covid-19, che sono pari al 3%. Le leggi nell'ambito della povertà ed inclusione sociale, insieme a quelle sulle politiche abitative, sono quelle con cui sono stati introdotte ulteriori forme di sostegno per la popolazione e rappresentano, insieme, quasi il 16% della produzione legislativa socio-assistenziale. Pertanto, complessivamente nel 2020, più del 40% delle leggi regionali in materia sociale, è stato in gran parte indirizzato a sostenere la popolazione colpita dalla pandemia. Le leggi sulla disabilità rappresentano sempre un ambito con valori molto alti, pari al 23% della produzione legislativa di settore, che arriva al 28%, se sommato alle leggi sugli anziani e la non autosufficienza. Si tratta di dati che confermano l'andamento degli anni precedenti e che risentono anch'essi dell'emergenza

* Di Giulia Maria Napolitano, ricercatrice in Scienze giuridiche, ISSIRFA-CNR

³⁶ Il numero di leggi indicate differisce da quello indicato nella voce Servizi sociali della tabella 7-anno 2020 (classificazione per macro-settore e materie), allegata al capitolo 1 della Parte del Rapporto sulle Tendenze e i problemi della legislazione regionale, in quanto si riferisce alle politiche socio-assistenziali intese in senso ampio, nelle quali, per esempio, sono state incluse tutte le leggi della voce politiche abitative, inserite nelle classificazioni della tabella 7 nel macro-settore «territorio, ambiente e infrastrutture», alla voce territorio ed urbanistica, nonché le leggi classificate nelle voci «Lavoro» e «Altro» del macro-settore «Servizi alla persona e alla comunità».

³⁷ Quelle considerate in questo contributo sono specifiche leggi di settore, destinate a disciplinare interi ambiti-settori della materia, a cui bisogna aggiungere le numerose disposizioni contenute nelle leggi di natura finanziaria e in quelle c.d. multisettore.

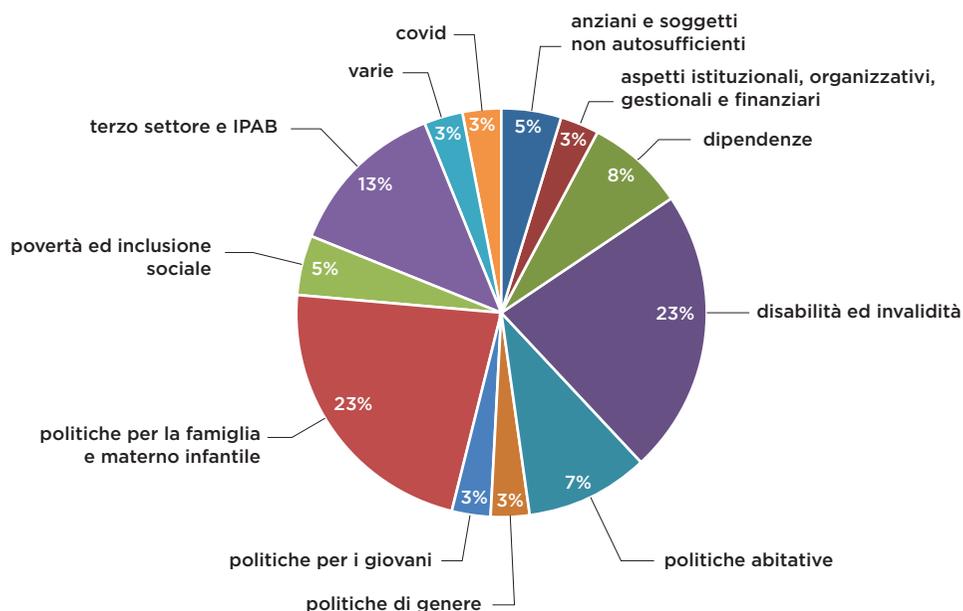
³⁸ Lo studio si basa sull'analisi della legislazione in materia socio-assistenziale classificata per ambiti di intervento. Gli ambiti definiti sono 16: aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari, politiche per la famiglia e materno infantile, politiche abitative, politiche di genere, anziani e soggetti non autosufficienti, disabilità e invalidità, terzo settore e IPAB, politiche migratorie, povertà ed inclusione sociale, detenuti, dipendenze, politiche per i giovani, servizio civile, qualità della vita, salute mentale, varie.

pandemica. Negli altri ambiti le leggi sulle dipendenze aumentano in modo abbastanza consistente passando da poco più del 2% in due anni, a quasi l'8% in un solo anno. A queste leggi di settore bisogna aggiungere le numerose disposizioni contenute sia in leggi in materia finanziaria, sia in leggi c.d. multisettore, che sono state numerose in questo anno flagellato dalla pandemia.

I regolamenti sono solo 9 (tab. 2), se non si considerano quelli della PA di Bolzano che assumono la denominazioni di delibere ed inclusi negli atti amministrativi. Di questi 3 sono dedicati alle politiche familiari.

Infine la produzione amministrativa è per grandissima parte contraddistinta da provvedimenti legati all'emergenza Covid-19, senza tuttavia che anche una parte importante di attività ordinaria sia lasciata. Non mancano infatti piani o altri atti rilevanti di programmazione che le Regioni hanno assunto nel corso del 2020.

Grafico 1 - Legislazione regionale in materia socio-assistenziale 2020: ripartizione per ambiti



L'organizzazione e lo sviluppo dei sistemi regionali socio-assistenziali: nel 2020

Non ci sono leggi specifiche in questo ambito se non una sola del Veneto, di manutenzione. Le Regioni sono intervenute sull'organizzazione più con disposizioni contenute

in leggi finanziarie o multisettore. Tra queste, la PA di Trento ha istituito un archivio delle prestazioni sociali e familiari, ove sono raccolti i dati e le informazioni riguardanti i benefici o le agevolazioni, anche di natura fiscale, che il nucleo familiare riceve dalla Provincia, dagli enti locali e dai loro enti strumentali, integrati con i dati e le informazioni relativi alla composizione e alla condizione economica del nucleo familiare. Tale organismo è stato costituito per rispondere alle esigenze conoscitive connesse all'attuazione dell'assegno unico provinciale³⁹ che deve essere coordinato anche con la misura nazionale del reddito di cittadinanza.

Alcune Regioni hanno approvato il Piano Sociale Regionale (PSR) tra cui il Molise, le Marche e la Calabria⁴⁰. In particolare quest'ultima per recuperare il gap organizzativo e strutturale del sistema e cercare di gestire al meglio i fondi nella situazione emergenziale che ha contraddistinto quest'anno. Le azioni previste sono nell'ambito della disabilità, dell'assistenza domiciliare, della non autosufficienza, della famiglia, dei minori e degli anziani; ha definito le azioni per potenziare in via prioritaria i livelli essenziali delle prestazioni sociali e per attivare i servizi per la cittadinanza contro la pandemia da Covid-19. Il PSR calabrese identifica una serie di obiettivi, tra i quali rendere uniformi gli interventi ed i servizi sul territorio, anche attraverso i criteri di accesso, rafforzare il servizio sociale professionale, rafforzare la collaborazione tra istituzioni e terzo settore e la pianificazione territoriale con i Piani di zona. La Calabria ha altresì istituito una Cabina di regia per l'assistenza territoriale⁴¹ finalizzata proprio ad armonizzare l'assistenza su tutto il territorio regionale.

La Toscana (RR 86/2020) ha ridisegnato invece i requisiti per Accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato a seguito di una significativa revisione dell'organizzazione dei servizi. In particolare il regolamento ora definisce solo i requisiti generali delle strutture e dei servizi di assistenza domiciliare erogati da organizzazioni del terzo settore, rinviando alla deliberazione l'individuazione dei nuovi requisiti specifici e dei nuovi indicatori.

Le politiche per la famiglia e di contrasto alla povertà

Le leggi regionali emanate nell'ambito delle politiche familiari in senso stretto sono 9 a cui si aggiungono diverse disposizioni contenute in leggi in materia finanziaria e c.d. multisettore. In particolare la maggior parte degli interventi quest'ambito nascono dalla necessità di assicurare un sostegno alle famiglie in difficoltà per l'emergenza Covid. A questo fine le Regioni spesso hanno destinato quote del Fondo Na-

³⁹ Misura prevista dalla LP Trento 20 del 2016 art. 28.

⁴⁰ Marche DCA 162/2020.

⁴¹ Calabria DG 11035 del 29/11/2020.

zionale per le Politiche Sociali e risorse regionali, con contributi alle famiglie erogati a vario titolo, per esempio, per l'accudimento dei figli durante la sospensione scolastica⁴², sostegno ai servizi e agli interventi per l'infanzia, spese per i nidi sostenute in tutte o in parte dalle Regioni⁴³, proroghe di voucher nido.

Anche sul piano istituzionale non sono mancati interventi svincolati dall'emergenza Covid, come l'istituzione della Consulta regionale della famiglia in Molise⁴⁴.

Il Veneto ha emanato una legge⁴⁵ che ridisegna gli interventi a sostegno della famiglia e della natalità, con cui la Regione "promuove la natalità come valore da perseguire anche con strumenti di sostegno delle politiche familiari". La Regione reindirizza le varie forme di sostegno ai minori, più che alle figure genitoriali. La nuova legge prevede infatti l'abrogazione della LR 29/2012, Norme per il sostegno delle famiglie monoparentali e dei genitori separati o divorziati in situazione di difficoltà, che aveva previsto una serie di agevolazioni per i genitori separati o divorziati. Gli interventi previsti si concentrano ora solo sul fondo per l'accesso al credito, finalizzato ai bisogni primari delle famiglie monoparentali e dei genitori separati o divorziati in situazione di difficoltà economica, al fine di agevolare l'autonomia finanziaria. Il contributo è concesso a fondo perduto ed è prioritariamente rivolto al finanziamento di spese sanitarie, nonché di spese di locazione e per l'erogazione di servizi educativi e scolastici, tuttavia la Giunta regionale può individuare ulteriori spese da finanziare. La legge elenca una serie di obiettivi da raggiungere attraverso un programma triennale di interventi e la creazione di una rete, c.d. le *alleanze territoriali per la famiglia* tra vari soggetti istituzionali. La rete è costituita da enti locali, anche associati, in collaborazione e accordo con organismi sociali, economici e culturali che promuovono nelle comunità locali iniziative di politiche attente ai bisogni delle famiglie. Per favorirne l'attuazione la Regione introduce il c.d. fattore famiglia, quale strumento integrativo per definire le condizioni economiche e sociali della famiglia che accede alle prestazioni sociali ed ai servizi a domanda individuale, il cui impiego da parte dei Comuni è tuttavia facoltativo. Per il monitoraggio e valutazione degli effetti prodotti si prevede l'istituzione di una Cabina di regia per la famiglia. Nel fattore famiglia viene considerato anche il *nascituro*, che entra nelle per la formazione delle graduatorie per l'accesso ai benefici previsti da leggi regionali. Tra gli interventi di un certo rilievo previsti c'è l'istituzione un *assegno prenatale* finalizzato a fronteggiare i costi legati alla gravidanza e le spese fondamentali nei primi mesi di vita del bambino e, in via sperimentale, l'azzeramento della retta di frequenza dei

⁴² Liguria DGR 302/2020

⁴³ Pe esempio "Nidi gratis" della Lombardia DRG 3481/2020.

⁴⁴ Molise LR 13/2020.

⁴⁵ Veneto LR 20/2020.

servizi socio-educativi destinati alla prima infanzia (progetto Nidi Gratis). E' altresì prevista l'istituzione di un fondo a favore dei Comuni che attivano progetti verso le famiglie con figli minori di età rimasti orfani di uno o di entrambi i genitori e che prevedano la riduzione delle tariffe dei servizi comunali a pagamento e la stipulazione di protocolli d'intesa con organizzazioni private. Alla legge la Regione dedica un cospicuo finanziamento pari a 9.680.000,00€, di cui 8.280.000,00 € sono risorse trasferite alla Regione dal Fondo nazionale delle politiche sociali, di cui rappresentano circa il 30% delle risorse complessivamente trasferite al Veneto da Fondo nazionale⁴⁶.

La PA di Trento⁴⁷ si aggiunge ad un nutrito gruppo di Regioni⁴⁸ che hanno emanato una legge *ad hoc* per sostenere il coniuge separato o divorziato o che si trovi in situazione di grave difficoltà economica a seguito di una pronuncia dell'organo giurisdizionale di assegnazione della casa familiare o dell'obbligo di corrispondere l'assegno di mantenimento. Le disposizioni si applicano anche ai conviventi di fatto⁴⁹ a seguito della cessazione della convivenza. Finalità della legge è di garantire un'esistenza dignitosa, aiutarli nel recupero dell'autonomia abitativa e nell'esercizio dei ruoli materno e paterno, nonché nel mantenimento di un rapporto equilibrato e continuativo dei figli con entrambi i genitori anche dopo la loro separazione legale oppure dopo lo scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio. Il contributo consiste nell'abbattimento degli interessi su prestiti contratti dal coniuge separato o divorziato, per far fronte alla difficoltà economica. La Provincia può concedere per un periodo di massimo tre anni contributi in conto interessi per la copertura integrale sulle rate di ammortamento dei prestiti contratti, per un importo massimo di 30.000 euro, con istituti di credito aderenti a una convenzione sottoscritta con la Provincia. La PA di Trento prevede altresì che, quando non sia possibile al destinatario soddisfare autonomamente il bisogno abitativo per sé e eventualmente per i suoi figli, può essere messo a disposizione un alloggio pubblico secondo quanto previsto dalla disposizioni provinciali⁵⁰. Vengono esclusi dai benefici previsti dalla legge i soggetti condannati, anche non in via definitiva, o in applicazione della pena su richiesta delle parti, nei casi previsti dall'articolo 3 bis del decreto-legge 93 del 2013. Anche l'Abruzzo, aveva introdotto una disposizione simile⁵¹ che escludeva

⁴⁶ Il D 29 novembre 2020 di riparto del FNPL trasferisce al Veneto 28.259.385,81 €.

⁴⁷ Trento LP 1/2020, Interventi a sostegno dei coniugi separati o divorziati in difficoltà.

⁴⁸ Puglia LR 45 del 2017, Lombardia LR 18/2014, Marche LR 29/2013, Toscana LR 50/2013, Calabria LR 68/2012, Piemonte LR 37/2009, Liguria LR 34/2008.

⁴⁹ La LP fa esplicito riferimento anche alle situazioni regolamentate da di cui all'art. 1, commi 36 e 37, della legge 76/2016, relativa alle unioni civili tra persone dello stesso sesso.

⁵⁰ LP Trento 15/2015, artt. 5, comma 4, e 6, comma 5 bis, Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa).

⁵¹ Abruzzo LR 3/2020, art. 42, comma 4.

da una serie di benefici abitativi e di sostegno economico chi sia stato condannato, con sentenza passata in giudicato, per reati tra i quali i delitti di atti persecutori, di violazione degli obblighi di assistenza familiare e di maltrattamenti in famiglia (agli artt. 570, 570-bis e 572 del codice penale). Tuttavia la disposizione è stata impugnata dal Governo e dichiarata incostituzionale per violazione dell'art. 3 Cost., con sent. 118 del 2021.

La PA di Trento è altresì ulteriormente intervenuta sulle disposizioni relative all'assegno unico provinciale⁵², misura locale che “affianca” il reddito di cittadinanza nazionale”, prevedendo la possibilità che la Provincia possa erogare una parte della quota dell'assegno unico provinciale, prevista per il soddisfacimento di bisogni generali della vita, attraverso carte destinate all'acquisto di determinate tipologie di beni, in alternativa all'erogazione diretta in forma monetaria.

Sul piano dei servizi per la famiglia si segnalano le disposizioni del Lazio e delle Toscana. Quest'ultima è intervenuta con una legge di manutenzione sulla legge, ormai datata, di riordino del servizio socio-assistenziale regionale (LR 41 del 2005), prevedendo l'abrogazione delle disposizioni relative alle associazioni familiari riconosciute che realizzavano attività di cura e di assistenza alla persona loro affidate, introducendo invece un generico riferimento alla valorizzazione delle famiglie quando svolgono attività di promozione e di diffusione della cultura dell'accoglienza e della solidarietà, tuttavia, è dello stesso anno la legge regionale di attuazione del codice del terzo settore, illustrata di seguito nel paragrafo dedicato. Sono invece stati istituiti dei nuovi servizi multiutenza. Tale scelta arriva dopo un periodo di sperimentazione durato cinque anni, che diviene requisito per il riconoscimento dei nuovi servizi a cui sono affidate funzioni di tutela, di cura, recupero e accompagnamento sociale e accoglienza di soggetti, adulti e minori, privi temporaneamente o permanentemente del necessario supporto familiare. I servizi presentano le caratteristiche degli alloggi destinati a civile abitazione, una capacità ricettiva massima di otto posti letto e sono caratterizzati da media intensità assistenziale e bassa complessità organizzativa e dalla presenza di due o più persone adulte che convivono in modo stabile.

Il Lazio ha rivisto⁵³ le disposizioni che regolano gli *sportelli per la famiglia*⁵⁴, che costituiscono un servizio regionale che assicura attività di supporto per agevolare la conoscenza delle norme e dei provvedimenti nazionali, regionali e locali in materia di politiche familiari e l'accesso ai servizi rivolti ai nuclei familiari. Il servizio è stato inserito in una vera e propria rete regionale con i servizi sanitari, regionali, provinciali, co-

⁵² Misura prevista dalla LP 20/2016, art. 28.

⁵³ Lazio LR 1/2020 art. 22, comma 9 lett. e, 27.

⁵⁴ Istituiti con LR 32/2009, art. 9.

munali e degli altri enti pubblici che svolgono attività d'interesse per i nuclei familiari.

Sempre nell'ambito dei servizi moltissimi sono stati gli interventi sui quelli per l'infanzia, sia con misure dovute all'emergenza Covid, ma anche con interventi strutturali. Nel primo gruppo rientrano interventi sui nidi di vario tipo, che vanno da veri e propri contributi, che esentano o riducono la spesa per le famiglie (per esempio, Emilia Romagna, Lombardia, Molise), alla copertura o contributo per i costi sopportati nel periodo di chiusura dagli enti gestori (per esempio, la PA di Bolzano); bonus *un tantum* di sostegno alle famiglie con un minore a carico, che rispondono a determinati requisiti di reddito. La Lombardia, per esempio, ha previsto l'assegnazione di un contributo a fondo perduto di 500 euro per le famiglie con almeno un figlio minore residente con il richiedente. Rientrano nel secondo gruppo norme che regolano i requisiti strutturali ed organizzativi ed interventi che ampliano o consolidano l'offerta dei servizi.

La Toscana ha disciplinato⁵⁵ il coinvolgimento in *azioni a corrispettivo sociale*⁵⁶ di coloro che sono destinatari di interventi di sostegno nazionali o regionali, per esempio, coloro che percepiscono il reddito di cittadinanza. Questo processo, denominato *welfare generativo*, si fonda sulla responsabilizzazione dei soggetti destinatari di interventi di sostegno. La Regione fornisce una cornice di riferimento per la realizzazione di adeguate procedure amministrative in grado di disciplinare il percorso di inclusione definendo le azioni a corrispettivo sociale, i soggetti indicati a proporre tali azioni, i soggetti beneficiari di interventi di welfare chiamati, su base volontaria, ad eseguirle, nonché le modalità di realizzazione delle stesse, i compiti della Regione, le procedure per la realizzazione di tali azioni a corrispettivo sociale e le attività di misurazione del valore rigenerato e del rendimento delle risorse.

La Sardegna⁵⁷, nell'ambito degli interventi emergenziali ha autorizzato una spesa, nell'anno 2020 di euro 6.000.000 finalizzata al finanziamento di un programma di fornitura gratuita alle famiglie indigenti di prodotti tipici della panificazione a lunga conservazione e di formaggi ovini, caprini e vaccino. Sempre la Sardegna ha previsto un contributo fino a 4000 € a titolo di sostegno delle cerimonie derivanti dalla celebrazione di matrimoni e unioni civili.

Infine si segnalano alcuni interventi per quanto concerne le eccedenze alimentari

⁵⁵ Toscana LR 17/2020, Disposizioni per favorire la coesione e la solidarietà sociale mediante azioni a corrispettivo sociale.

⁵⁶ Toscana LR 17/2020, art. 2, definisce azioni a corrispettivo sociale quelle attività che richiedono il coinvolgimento volontario, attivo e responsabilizzante, del soggetto destinatario di interventi di sostegno, finalizzate alla realizzazione di risultati di impatto sociale a livello locale e regionale, e finalizzate al pieno sviluppo della persona e dell'espressione delle sue capacità nell'esercizio dei diritti fondamentali nelle materie di competenza regionale. Sono realizzate alla luce del principio di gratuità.

⁵⁷ Sardegna LR 22/2020, art. 31.

quali, per esempio, la Liguria⁵⁸ che ha assunto il piano strategico regionale di prevenzione dello spreco alimentare e recupero delle eccedenze alimentari o il Lazio, che nella legge di stabilità, ha previsto che la Regione promuova e finanzia progetti volti alla limitazione degli sprechi e all'impiego delle eccedenze di prodotti alimentari e farmaceutici nell'ambito del territorio regionale⁵⁹.

Le politiche per la disabilità e gli anziani

Le leggi in questi due ambiti sono 11 e rappresentano più del 28% della produzione legislativa in materia socio-assistenziale, confermando la particolare attenzione dei legislatori regionali per queste politiche. Sono altresì di rilievo le disposizioni contenute anche in leggi di altra natura, finanziarie o multisettore. Questi due ambiti rappresentano quelli dove maggiormente si esplicano le politiche sociali delle Regioni, che intervengono sia sul piano legislativo ma anche, e soprattutto, su quello amministrativo con azioni a 360 gradi. Tanto che questi ambiti di intervento rappresentano anche il 21% della intera produzione amministrativa socio-assistenziale regionale.

Il FVG ha adottato, in attuazione del Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità (DPCM 4 ottobre 2013) l'atto d'indirizzo⁶⁰ che traccia obiettivi, aree d'intervento, caratteristiche e contenuti assistenziali per la sperimentazione di percorsi innovativi dedicati alle persone con disabilità a fini di innovazione del sistema regionale dei servizi. Tale atto appare il risultato di una cooperazione tra territorio ed istituzioni con l'ampia partecipazione delle associazioni del terzo settore. Il lavoro della Regione parte dalle modifiche e integrazioni apportate nel 2019 alla legge regionale di riferimento per la disabilità (LR 41 del 1996 - artt. 4 e 20 bis) ove si passa da modelli troppo incentrati su un "sistema d'offerta" troppo rigido e standardizzato ad un modello costruito su un progetto personalizzato, con budget dedicato, che tiene conto dei bisogni del singolo, della sua capacità di autodeterminazione e costruito attraverso una valutazione multidimensionale realizzata attraverso l'integrazione tra servizi sanitari, sociali, dell'istruzione e del lavoro e con il concorso ed aiuto del terzo settore. Sempre in attuazione del Programma di azione biennale la Regione ha realizzato una serie di interventi manutentivi⁶¹ per favorire la formazione e l'inserimento lavorativo di persone con disabilità.

⁵⁸ Liguria DGR 75/2020.

⁵⁹ La LR 25/2020 art. comma 24-26 richiama la legge 166/2016, Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi.

⁶⁰ FVG DGR 1134/2020

⁶¹ FVG LR 17/2020

La Puglia è in questo anno la Regione forse più attiva che si è mossa su due diversi fronti, disciplinando sia la figura del *caregiver* familiare (LR 3 del 2020), aggiungendosi ad Abruzzo, Veneto e Campania, ma anche delineando una strada alternativa, ove possibile, con interventi mirati a favorire l'autonomia, la vita indipendente e la qualità della vita delle persone con disabilità, anche senza supporto familiare. Non sono comunque mancati anche numerosi interventi di altre Regioni, sul piano amministrativo, rivolti alla figura del *caregiver*. Questa è una figura prevista a livello nazionale⁶², nell'ambito dell'istituzione del Fondo per il sostegno del ruolo di cura e assistenza del *caregiver* familiare⁶³. Si tratta di una persona legata all'assistito da un rapporto di *coniugio*, unione civile, convivenza di fatto, parentela o affinità. L'assistito deve avere il riconoscimento della "disabilità grave" ai sensi dell'art. 3, comma 3, legge 104/1992 o dell'indennità di accompagnamento. Tuttavia manca, a livello nazionale, una contestualizzazione del ruolo di questa figura, che percepisce un assegno di cura, che alcune Regioni, come la Puglia, hanno disciplinato prevedendo il suo inserimento all'interno della rete integrata di servizi, riconoscendogli funzioni ed adeguati sostegni, nonché idonee coperture previdenziali. Gli interventi di sollievo e sostegno dei *caregiver* devono essere programmati e le linee di indirizzo definite con il coinvolgimento delle organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità. Le Regioni possono cofinanziare gli interventi con proprie risorse.

L'altro intervento della Puglia (LR 15/2020) è stato quello finalizzato a garantire, alle persone con disabilità grave, il diritto alla vita indipendente e autodeterminata, attraverso il finanziamento di progetti di assistenza personale autogestita, alternativa all'assegno

⁶² Legge 205/2017, art. 1, comma. 255, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2020.

⁶³ La prima istituzione di un Fondo per il *caregiver* familiare risale alla legge 205/2017, art. 1, comma 254. A fine 2020, la legge di Bilancio 2021 (legge. 178/2020, art. 1, comma 334) ha istituito presso il Ministero del Lavoro un nuovo Fondo per il riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale svolta dal *caregiver* familiare, con una dotazione di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021-2023. Il Decreto 27 ottobre 2020 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia, a distanza di tre anni dalla istituzione del Fondo, ha definito i criteri e modalità di utilizzo delle risorse del Fondo per il sostegno del ruolo di cura e assistenza del *caregiver* familiare per gli anni 2018-2019-2020. Si tratta di 44.457.899,00 € complessivamente per gli anni 2018 e 2019, più 23.856.763,00 euro per l'anno 2020: oltre 68 milioni di euro. Il decreto fa esplicito riferimento alla «situazione di profondo disagio sociale ed economico che si è verificata nel corso della fase più acuta dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e che continuerà a produrre effetti anche nelle fasi successive», che «rendono prioritario e necessario intervenire a sostegno, nell'immediato, della figura del *caregiver* familiare [...] per interventi a carattere sperimentale anche tenuto conto della contingente situazione emergenziale». Con tale provvedimento si iniziano ad utilizzare per interventi a favore dei *caregiver* familiari le risorse statali che si sono accumulate negli ultimi tre anni. Mentre inizialmente le risorse del Fondo erano destinate non ad interventi "legislativi" utili a dare una compiuta e stabile disciplina nazionale alla materia (con meccanismi previdenziali e assicurativi per il *caregiver*) ma potevano finanziare singoli interventi diretti a sostegno del *caregiver*, la legge 178/2020 è tornata alla scelta iniziale, prevedendo una riallocazione delle risorse nuovamente per interventi legislativi e non per singoli interventi. Tale fondo avrà una dotazione di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023. Le risorse verranno ripartite tra le Regioni, affinché le utilizzino per interventi di sollievo e di sostegno per i *caregiver* familiari, secondo delle linee di indirizzo che ciascuna di esse dovrà adottare, nell'ambito della generale programmazione di integrazione socio-sanitaria e della programmazione delle risorse provenienti anche dal Fondo per non autosufficienza e nel rispetto dei modelli organizzativi regionali e di confronto con le autonomie locali, prevedendo il coinvolgimento delle organizzazioni di rappresentanza delle persone con disabilità.

di cura. La finalità della legge è di aiutare la persona con disabilità nel raggiungere una maggiore autonomia dalla famiglia, pur rimanendo nel proprio ambiente di vita, e nell'ottenere una piena inclusione e partecipazione nella società. Lo strumento individuato è la definizione di un progetto personalizzato di vita indipendente, della durata massima di 24 mesi, predisposto, su richiesta e con il coinvolgimento diretto della persona con disabilità, delle unità multidisciplinari o multi-professionali istituite presso i servizi sociali professionali, degli Ambiti territoriali sociali con la collaborazione della ASL. La legge prevede come elemento centrale del progetto la figura dell'assistente personale, che è alternativo rispetto alla figura del *caregiver* familiare. Questo svolge attività di assistenza quotidiana secondo quanto previsto in un progetto, sulla base di un rapporto di lavoro subordinato che lo lega alla persona con disabilità. Questa figura era stata introdotta nel 2018 anche da una legge delle Marche,⁶⁴ che la legge pugliese richiama fortemente. Quest'ultima Regione, nel 2020, ha disciplinato, sul piano amministrativo, il *caregiver* che assiste coloro che sono affetti da Sclerosi Laterale Amiotrofica (SLA)⁶⁵.

Con riferimento alla normativa in materia di vita indipendente l'Abruzzo è intervenuto con una modifica restringe la platea dei beneficiari degli interventi regionali, (LR 57/2012) limitandola solo alla popolazione residente tra i 18 e 67 anni con disabilità grave, riconosciuta ai sensi dell'art. 3, comma 3, legge 104/1992, della LR 57/2012 e con un ISEE socio-sanitario non superiore ad euro 20.000,00⁶⁶. La Puglia, diversamente, non ha posto alcun limite reddituale per avere accesso agli interventi previsti per la vita indipendente.

Il Lazio, nell'ambito di una legge multi-settore, ha previsto una serie di interventi mirati a rafforzare l'autonomia di persona con disabilità. In particolare ha previsto la possibilità di standardizzare modelli organizzativi e linee guida, allo scopo di definire criteri e modalità di accreditamento⁶⁷ di alcuni servizi caratterizzati da metodologie scientifiche e terapeutiche a carattere innovativo. Queste sono rivolte alla riabilitazione delle persone, con disabilità gravi e gravissime, anche in età evolutiva, sostanzialmente con metodiche finalizzate a rafforzare l'autonomia, e le capacità individuali, anche attraverso l'impiego di figure sanitarie e sociali affiancate, all'occorrenza, anche da quelle tecniche. Il Lazio è altresì intervenuto⁶⁸ con una modifica sulle disposizioni che regolano gli interventi a sostegno delle famiglie dei minori in età evolutiva prescolare nello spettro autistico, estendendo gli interventi dall'età evolutiva prescolare fino al dodicesimo anno di età.

⁶⁴ Marche LR 21/2018, *Interventi regionali per favorire la vita indipendente delle persone con disabilità*.

⁶⁵ Marche DGR 15/2020.

⁶⁶ LR Abruzzo 1/2020, art. 1, comma 3, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti*.

⁶⁷ *L'accREDITAMENTO è ai sensi ai sensi dell'art.3 2 LR 11/2016, Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio*.

⁶⁸ Lazio LR 1/2020, art. 19, comma 12 (punto 113 septies).

Due regioni, Basilicata⁶⁹ e Toscana⁷⁰ hanno previsto disposizioni per la promozione e la valorizzazione e diffusione della conoscenza sull'amministratore di sostegno. Le due Regioni prevedono l'istituzione di appositi sportelli informativi per le famiglie, sebbene con diversa denominazione e sulle funzioni che questa figura svolge. Tuttavia mentre la Toscana prevede l'apertura presso gli enti cui è affidata la gestione dei servizi sociali e socio-sanitari e presso le sedi delle associazioni del volontariato e altri soggetti del terzo settore, la Basilicata ne prevede l'apertura nell'ambito degli Uffici Relazione con il pubblico delle ASL e i consultori presenti sul territorio regionale e in prossimità degli uffici dei servizi sociali comunali. Entrambe prevedono l'istituzione di un elenco di amministratori di sostegno messi a disposizione dei giudici tutelari, in Toscana con una maggiore collaborazione delle ASL. La Basilicata ha previsto l'istituzione di un apposito fondo per il rimborso spese degli amministratori di sostegno, quando le stesse non siano state riconosciute dal giudice tutelare per incapienza del patrimonio del beneficiario. La Toscana ha previsto invece un'attività di formazione degli amministratori di sostegno da parte delle Asl e con l'eventuale coinvolgimento dei soggetti del terzo settore.

Per quanto concerne la mobilità le Marche proseguono, invece, nelle azioni di integrazione delle persone con disabilità e, dopo la legge del 2018 che aveva introdotto disposizioni per favorire l'accesso delle persone con disabilità alle aree demaniali destinate alla balneazione, nel 2020, con i finanziamenti previsti per il rilancio economico a seguito dell'emergenza Covid, ha previsto il finanziamento di vari interventi per rendere accessibili percorsi escursionistici per disabili motori, tra cui acquisto da parte degli enti di gestione dei parchi e delle riserve naturali di appositi ausili che consentano ai disabili motori l'effettuazione di percorsi escursionistici o la formazione per accompagnatori dei disabili motori. La Regione Lombardia ha previsto l'istituzione del Registro telematico regionale dei piani di eliminazione delle barriere architettoniche - PEBA) al fine di monitorarne e promuoverne l'adozione da parte dei comuni, delle province e della Città metropolitana di Milano. Nel registro dei PEBA per ciascun comune sono indicati: l'atto amministrativo di adozione del piano, il cronoprogramma degli interventi, la data di aggiornamento, l'ammontare di risorse stanziato.

Per quanto riguarda le politiche per gli anziani il FVG ha modificato la LR 22 del 2014 relativa alla promozione dell'invecchiamento attivo, ampliando la platea dei destinatari, non più solo popolazione anziana bensì tutti coloro che soffrano di forme di esclusione sociale dovute alla solitudine, intesa come ogni fenomeno di disconnessione e marginalizzazione sociale e civile per origini o cause collegate alla condizione personale anagrafica, socio-sanitaria, economica o culturale.

⁶⁹ Basilicata LR 15 del 2020.

⁷⁰ Toscana LR 18 del 2020.

In quasi tutte le Regioni sono presenti gli atti di programmazione del Fondo nazionale per la non autosufficienza. La Sardegna, per esempio, ha programmato congiuntamente l'impiego delle risorse regionali destinate alla non autosufficienza regionale e quelle del Fondo nazionale, destinando le risorse all'attuazione del programma «Ritornare a casa»; all'attuazione di programmi personalizzati a favore di persone con grave disabilità e per interventi di potenziamento dell'assistenza domiciliare a favore di persone in condizione di non autosufficienza (fatta eccezione per quelli già finanziati attraverso il fondo unico di cui all'art. 10 della LR 2/2007); ad azioni di integrazione socio-sanitaria; ad interventi rivolti a persone affette da particolari patologie⁷¹.

Le politiche abitative

Sono svariati gli interventi in questo ambito, sia sul piano legislativo che su quello amministrativo. Molte sono anche le disposizioni contenute in leggi di natura finanziaria o multi-settore dovute all'emergenza Covid. Questi vanno da contributi per le spese di locazione o all'istituzione di una misura unica per l'affitto (Regione Lombardia), a risorse destinate a sostenere le famiglie in situazione di fragilità economica e di morosità incolpevole (per esempio, Piemonte⁷²), ad un incremento dell'offerta abitativa, talvolta finalizzata ad incentivare il ripopolamento di determinate aree (per esempio, le zone montane in Emilia Romagna⁷³), favorendo interventi innovativi o sperimentali di *cohousing*⁷⁴.

Tra gli interventi dovuti all'emergenza Covid la VDA, per esempio, ha previsto la concessione di contributi in conto interessi per la riduzione, per un massimo di un punto percentuale e mezzo, del tasso fisso di interesse di mutui bancari, di durata non superiore a trent'anni, stipulati con istituti di credito convenzionati con la Regione. L'iniziativa è stata finanziata fino al 2022; la Calabria ha posticipato una serie di scadenze per l'esecuzione di lavori di edilizia abitativa; la Regione Lombardia ha stanziato fondi per sostenere le famiglie in difficoltà nel pagamento degli affitti. In particolare, ha rivolto una particolare attenzione a questo ambito con una serie di interventi⁷⁵ istituendo il fondo morosità incolpevole 2020-2021⁷⁶, la *misura unica* per l'affitto 2020-2021 e il contributo regionale di

⁷¹ La Giunta definisce le linee di indirizzo triennali per la programmazione e gestione degli interventi per la non autosufficienza, le modalità e i criteri di riparto delle risorse, che costituiscono titolo per l'esigibilità dell'obbligazione, e individua gli strumenti di valutazione multidimensionale finalizzati alla definizione del progetto personalizzato. Si prevede che solo in sede di prima applicazione per l'anno 2020 le risorse siano assegnate ai Comuni. Nelle linee di indirizzo triennali la Regione, concordandolo con i Comuni, può promuovere, in via sperimentale, un progressivo passaggio ad una gestione associata degli interventi a livello di ambito.

⁷² Piemonte DGR 4-1530/2020.

⁷³ Emilia Romagna DGR 465/2020.

⁷⁴ Per esempio Emilia Romagna DGR 628/2020.

⁷⁵ Anche grazie all'attività svolta dall'Osservatorio Regionale sulla condizione abitativa come supporto alla programmazione degli interventi in ambito di edilizia residenziale pubblica.

⁷⁶ La Lombardia con la DGR integra le risorse 2019 e stanziava 14 milioni di euro per la morosità incolpevole 2020 ri-

solidarietà. Con la *misura unica* per l'affitto sono sostenute le famiglie che sono in situazione di disagio economico a causa dell'emergenza Covid-19 e in difficoltà nel pagamento della rata di affitto da versare al proprietario (DGR 3008/2020). Infine il Contributo regionale di solidarietà aiuta i nuclei familiari assegnatari di servizi abitativi pubblici (SAP) in situazione di vulnerabilità economica e in difficoltà a sostenere i costi della locazione sociale (canone spese per i servizi comuni). La Regione inoltre, nel corso del 2020, ha sviluppato programmi di efficientamento energetico del patrimonio abitativo pubblico e locale e di fabbricati esistenti, destinati ai SAP di proprietà esclusiva delle ALER e dei Comuni definiti ad alta tensione abitativa; ha proseguito e sviluppato progetti di rigenerazione urbana in molti Comuni; ha avviato le procedure per l'attribuzione dei contributi destinati al recupero di unità abitative adibite a SAP non assegnabili per carenze manutentive e per la realizzazione di Servizi Abitativi Transitori (SAT) e ha approvato i criteri della manifestazione di interesse per interventi volti alla realizzazione di nuova edilizia residenziale sociale, il recupero e la destinazione a servizi abitativi sociali del patrimonio immobiliare pubblico e privato non utilizzato (sfitto invenduto) o sottoutilizzato.

Il Lazio, nell'ambito di una legge multisettore (LR 1/2020), ha previsto la costituzione di un Fondo rotativo regionale per la concessione di anticipazioni destinati alla conclusione dei programmi costruttivi di edilizia agevolata, al quale possono accedere gli operatori, quali cooperative edilizie e imprese di costruzione, destinatari di contributi regionali per la realizzazione dei programmi di edilizia residenziale che, per cause oggettive e sopravvenute, non dispongono di accesso al credito presso istituti bancari autorizzati per la prosecuzione e la conclusione di lavori già avviati, ovvero le cooperative edilizie all'uopo istituite dagli inquilini assegnatari degli alloggi destinati all'edilizia residenziale agevolata, in possesso dei requisiti di legge, per l'acquisto degli immobili realizzati, purché siano state completate almeno il 35 % delle opere di urbanizzazione primaria previste dal singolo operatore .

Si segnala infine l'ennesima vicenda legata alla c.d. "residenza qualificata". La Corte d'Appello di Trento ha rigettato -con sentenza del 23 giugno 2021 - l'appello proposto dalla Provincia Autonoma contro l'ordinanza del Tribunale di Trento per contestare il requisito di 10 anni di residenza in Italia, richiesto dalla LP 5/2019, per accedere sia agli alloggi pubblici sia a un contributo economico per il pagamento dei canoni. La Corte d'Appello ha ribadito il carattere discriminatorio del requisito dei 10 anni di residenza sul territorio nazionale, in quanto in contrasto con la direttiva dell'Unione europea 109/2003 che garantisce parità di trattamento ai titolari di permesso di lungo periodo. Il Giudice

volta a chi ha una procedura di sfratto in corso. Inoltre, riprogramma ulteriori 17,5 milioni di euro in base alle risorse residue del Fondo inquilini morosi incolpevoli riferite al periodo 2014-2018 e trasferite ai comuni nel corso degli anni. Destinatari del Fondo sono i Comuni lombardi inseriti nella classificazione statale dei cosiddetti «Comuni ad alta tensione abitativa».

d'Appello ha specificato che tale requisito non si può applicare né ai cittadini extracomunitari lungo soggiornanti, né a quelli dell'Unione Europea, né a quelli italiani. E' stato peraltro ribadito come il requisito non sia legittimo, neppure se previsto dalla normativa nazionale sul reddito di cittadinanza⁷⁷. E' stato inoltre ritenuto superfluo il rinvio alla Corte Costituzionale, perché l'obbligo di garantire parità di trattamento discende direttamente dalle norme dell'Unione e prevale sulla legge provinciale. La Corte d'Appello ha quindi ordinato alla Provincia di "disapplicare" la legge provinciale e di modificare il regolamento attuativo eliminando il requisito dei 10 anni di residenza in Italia.

Il Terzo settore

Le leggi specifiche in questo ambito sono 5 di cui 2 di manutenzione.

Di particolare rilievo la LR Toscana 65/2020, Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano⁷⁸, che nel dare attuazione al Codice del Terzo Settore (CTS) ha ridisegnato i rapporti con gli enti locali, raccogliendo le indicazioni della Corte costituzionale che, nella sent. 131 del 2020⁷⁹, ha chiarito come agli Enti del Terzo settore (ETS) l'ordinamento giuridico riconosca la legittimità di agire, di operare e di progettare insieme con la P.A. per la realizzazione di obiettivi di interesse generale attraverso procedure diverse da quelle ad evidenza pubblica previste nel Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016). La legge toscana è la prima legge regionale sul Terzo settore che, dando attuazione all'art.55 del CTS⁸⁰, rende possibile la collaborazione tra enti del terzo settore

⁷⁷ Corte d'Appello di Trento, sentenza 23 giugno 2021 "l'esistenza di altro provvedimento legislativo che contiene lo stesso criterio di accesso a un trattamento assistenziale non costituisce sotto alcun profilo una giustificazione se il criterio realizza una discriminazione vietata".

⁷⁸ Per un commento si rinvia A. Santuari, L.r. Toscana 65/2020 Enti del Terzo settore, organizzazioni non profit e coprogettazione, in www.welforum.it.

⁷⁹ La questione verteva su una legge della Regione Umbria che ha regolato le cooperative di comunità, istituite al fine di contrastare fenomeni di spopolamento, declino economico e degrado sociale ed urbanistico, promuovendo la partecipazione dei cittadini alla gestione di beni o servizi collettivi. La legge prevede che queste comunità vengano coinvolte nelle attività di co-programmazione e co-progettazione come definite dal CTS. Il Governo impugnava le disposizioni regionali ritenendole in contrasto con il CTS (che riserva detta competenza ai soli ETS registrati a livello nazionale, tra i quali non sarebbero ricomprese le cooperative di comunità) e contestava una invasione della materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato. La Corte respinge il ricorso riconoscendo che la disposizione regionale si applica esclusivamente a quelle cooperative di comunità che siano ETS, e come tali iscritte nell'apposito registro, mentre quelle che, diversamente siano "soltanto" qualificate come "cooperative di comunità, e non ETS, non potranno essere coinvolte con gli stessi strumenti e modalità di cui all'art. 55 CTS. Per approfondimenti si veda E. Rossi, Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale, in www.forum-costituzionale.it, 2020, num. 3; E. Castorina, Le formazioni sociali del terzo settore: la dimensione partecipativa della sussidiarietà, in www.rivistaaic.it, 2020, num. 3; M. Galdi, Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C. cost. 26 giugno 2020, n. 131, in www.federalismi.it, 2020, num. 32; F. Sanchini, Il ruolo della legge regionale nella definizione dei rapporti p.a. - Enti del terzo settore. la «primogenitura» della regione toscana con la l. 22 luglio 2020, n. 65, in www.osservatoriosullefonti.it, 2021, num. 1

⁸⁰ D. Lgs. 117/2017, Delega al Governo per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale, c.d. Codice del terzo settore.

e pubbliche amministrazioni attraverso la co-programmazione e co-progettazione ed individua nella co-programmazione, nella co-progettazione e nel convenzionamento diretto gli strumenti a disposizione degli enti pubblici per definire percorsi, azioni, progetti ed interventi degli ETS⁸¹, in attuazione del principio di sussidiarietà. La legge regionale regola anche la disciplina del volontariato individuale svolta da singoli con i caratteri della occasionalità, accessorietà e totale gratuità in forma autonoma e in rapporto diretto con la pubblica amministrazione, inquadrando un fenomeno sempre più diffuso, all'interno di una cornice di regole che tutelino la spontaneità e l'autonomia dei volontari. Infine la legge disciplina la concessione in comodato di beni immobili e mobili di proprietà regionale e degli enti locali ed istituisce la Consulta regionale del Terzo settore quale sede unitaria di rappresentanza delle diverse anime del non profit (Odv, Aps, cooperative sociale, fondazioni di origine bancaria, centro di servizio per il volontariato, Anci, Forum del Terzo settore, ETC.), con la funzione di esprimere pareri e formulare proposte per la Giunta e il Consiglio regionale. Tra gli aspetti di maggior rilievo della legge è il riconoscimento delle «altre formazioni sociali» non profit che operano con gli enti locali e non rientrano tra quelle disciplinate dal codice del terzo settore (d.lgs. 117/2017). Vengono indicati i presupposti in presenza dei quali il Terzo settore e la P.A. debbono impostare i propri rapporti secondo quanto disciplinato dal Codice dei contratti pubblici (se la P.A. intende «procedere all'affidamento di servizi mediante esternalizzazione e con riconoscimento di un corrispettivo, si applica la disciplina in materia di contratti pubblici»: art. 12), ma anche vengono indicati i casi in cui, invece, si può ricorrere alle nuove forme di «amministrazione condivisa». Il ricorso alla co-programmazione e co-progettazione sono intese come modalità fisiologiche di relazione fra P.A. e terzo settore e questa può essere attivata anche «a seguito di iniziativa di uno o più enti del Terzo settore» ed è richiesto all'amministrazione di motivare i casi in cui ciò non sia possibile da realizzare⁸². Altro aspetto interessante è la particolare attenzione rivolta anche alle nuove forme di volontariato, svolto anche in forma individuale al di fuori di enti. La legge regionale lo riconosce quando svolto a favore degli enti pubblici ad una serie di condizioni, incentivando in ogni caso «la collaborazione fra il volontariato individuale ed il volontariato organizzato» e impegnandosi per favorire il consolidamento delle attività di volontariato come espressione di un ente (e non solo della volontà dei singoli).

La PA di Bolzano è intervenuta con una modifica sulla disciplina previgente prevedendo la possibilità che la Giunta riconosca agli enti del terzo settore, gestori di strutture per l'accoglienza di richiedenti asilo individuate in base ad accordo tra la Provincia e i

⁸¹ Per approfondimenti si rinvia welforum.it/l-r-toscana-65-2020-enti-del-terzo-settore-organizzazioni-non-profit-e-coprogettazione/

⁸² L. Gallo e L. Gori, *Terzo settore, la Toscana fa da apripista*, in wwwvita.it, 2020

competenti organi dello Stato, i maggiori costi derivanti, a decorrere dal 2019, dalla fluttuazione dei flussi migratori e dai riflessi da essa conseguenti sul costo unitario per il funzionamento degli edifici utilizzati ai fini della prima accoglienza⁸³.

La Calabria ha disciplinato le Associazioni Pro Loco⁸⁴, riconoscendole quali associazioni costituite su base volontaria finalizzate alla promozione e valorizzazione delle risorse naturali, artistiche, storiche e culturali del territorio. E' prevista la costituzione di un Albo regionale che consente alle associazioni di designare, nei casi previsti dalle leggi regionali, il rappresentante delle Pro Loco all'interno di organismi collegiali ed accedere a contributi, finanziamenti o altri benefici erogati dalla Regione. E' prevista la possibilità per i Comuni e le unioni di Comuni di consultare le Pro Loco nella redazione dei programmi e dei progetti turistici locali e stipulare con esse convenzioni per l'organizzazione o la gestione di eventi turistici locali. E' possibile per le Pro Loco gestire gli uffici per l'informazione e l'accoglienza di turisti e le attività di promozione sociale verso soggetti terzi; utilizzare a titolo gratuito locali e attrezzature del Comune.

La Campania ha disciplinato le Cooperative di comunità⁸⁵ al fine di contribuire allo sviluppo sostenibile, alla coesione e alla solidarietà sociale delle comunità locali a rischio di impoverimento sociale e demografico, con particolare riferimento a quelle situate in territori montani e marginali. Tra le condizioni per il riconoscimento di Cooperativa di comunità vi è l'iscrizione nell'Albo delle cooperative, oltre ad avere stabilito la sede in zone *disagiate* quali i Comuni rientranti nella Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese (SNAI), oppure in piccoli comuni o in aree urbane degradate.

Il FVG ha disciplinato con regolamento (RR 102/2020) i contributi a favore degli Enti del Terzo settore di cui al D.Lgs. 117/2017 e della LR 24/2019, art 8 commi 31-33 bis per lo sviluppo di progettualità a favore della presa in carico delle persone fragili, del supporto ai *caregiver* familiari, della mobilità ed accessibilità a favore di persone con disabilità o con limitata autosufficienza e di persone anziane. Il regolamento definisce i beneficiari, le caratteristiche e requisiti dei progetti finanziabili e le modalità di concessione dei contributi che, per singolo progetto, dovranno essere non inferiore a euro 5.000,00, e fino a un massimo di euro 50.000,00.

Le altre politiche sociali

Nell'ambito delle politiche di genere si segnala la LR 14/2020 della Regione Sicilia

⁸³ LP 12/2020, art.10.

⁸⁴ Calabria LR 22/2020.

⁸⁵ Campania LR 1/2020.

che ha istituito una Cabina di Regia per il contrasto alla violenza di genere, costituita da rappresentanti delle istituzioni e delle associazioni e con funzioni di coordinamento degli interventi, in ambito regionale, concernenti il contrasto al fenomeno della violenza di genere, l'attività di prevenzione, assistenza e superamento degli episodi nonché la vigilanza sulla corretta attuazione dei medesimi interventi. La legge istituisce, altresì, un contributo per gli orfani di crimini domestici, ma nei limiti delle risorse statali (legge 4/2018, art. 1, comma 1), ed è previsto che la Regione sostenga le vittime di crimini domestici anche mediante apposite riserve dei fondi destinati alle politiche attive del lavoro.

La Lombardia ha invece emanato il Piano Quadriennale Regionale per le Politiche di Parità e di Prevenzione e Contrasto alla Violenza contro le Donne 2020-2023 che prevede un sistema di azioni integrate e sinergiche volte a prevenire e a contrastare il fenomeno della violenza contro le donne in tutte le sue forme, non solo domestica, ma anche sul luogo di lavoro. Il piano mira anche ad ampliare la sfera di intervento a tematiche e target sino ad oggi non trattati o trattati solo marginalmente, quali le donne vittime di violenza appartenenti a categorie svantaggiate o con particolari fragilità, gli uomini maltrattanti, i minori vittime di violenza e/o testimoni di violenza intra-familiare e orfani di femmini-cidio. Anche queste politiche sono state toccate dall'emergenza Covid, tanto che, ad esempio, la Sardegna⁸⁶ ha previsto, che durante l'emergenza, i Centri antiviolenza e le Case di accoglienza debbano operare nel rispetto di una serie di indicazioni di funzionamento a tutela della salute delle ospiti e delle operatrici, contingentando gli accessi e svolgendo le consulenze in sede solo nei casi di estrema urgenza, restando comunque operativi per informazioni e consulenze per telefono, mail o altri mezzi di comunicazione a distanza. I nuovi inserimenti sono consentiti solo in caso di emergenza e se gli spazi a disposizione consentono di rispettare le norme di sicurezza.

Si segnalano infine 2 leggi nell'ambito della ludopatia, della Campania e della Sicilia⁸⁷.

Tra le iniziative per i giovani, anche se non finanziate con risorse destinate alle politiche sociali, ma rispettivamente con risorse per l'istruzione e lo sport, si segnalano i finanziamenti previsti dalla Regione VDA sia per borse di studio per istituti tecnici che per scuole di sci (LR 1/2020 artt. 40-41).

La Lombardia⁸⁸ ha previsto contributi ai Comuni, singoli o associati, per la realizzazione di progetti relativi ai piani territoriali degli orari a gravare su risorse del bilancio regionale e non più collegate ai trasferimenti di risorse statali (legge 53/2000, «Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla

⁸⁶ Sardegna DGR 16/2020, *Indicazioni per il funzionamento dei Centri antiviolenza e delle Case di accoglienza durante l'emergenza Covid-19.*

⁸⁷ Campania LR 2/2020, *Disposizioni per la prevenzione e la cura del disturbo da gioco d'azzardo e per la tutela sanitaria, sociale ed economica delle persone affette e dei loro familiari, Sicilia LR 24/2020, Norme per la prevenzione e il trattamento del disturbo da gioco d'azzardo.*

⁸⁸ Lombardia LR 25/2020, art. 12.

formazione e per il coordinamento dei tempi delle città»)

Le misure per contrastare gli effetti della pandemia

Sono numerosissimi i provvedimenti assunti dalle Regioni per fronteggiare gli effetti della pandemia e sostenere le situazioni di particolare fragilità. Alcuni sono già state indicati nei paragrafi precedenti, con riferimento agli specifici ambiti, altri sono più legati all'emergenza e difficilmente categorizzabili. In questa sede non è possibile fornire una indicazione esaustiva di tutti i provvedimenti assunti e le azioni intraprese, tuttavia, i riferimenti riportati, a titolo esemplificativo, consentono di comprendere l'enorme sforzo fatto dalle Regioni per sostenere la popolazione con tutti i mezzi e le risorse a loro disposizione ed in tempi limitati.

La Lombardia ha rifinanziato nel 2020, con 6 mil. di euro i trasferimenti alle amministrazioni locali, il sistema dei servizi e degli interventi a favore delle famiglie e per iniziative sperimentali, progetti e attività di informazione e formazione nell'ambito del c.d. pacchetto famiglia, tuttavia contestualmente ha ridotto per il medesimo importo il finanziamento degli interventi per l'implementazione della fruizione dei servizi prima infanzia; ha previsto il differimento di una serie di scadenze, tra cui i termini stabiliti da leggi e regolamenti regionali e disposizioni urgenti in materia contabile e di agriturismi, e nell'ambito dei servizi abitativi.

La PA di Trento ha varato una serie di misure per far fronte agli effetti della pandemia⁸⁹, in ambito sociale si segnalano la corresponsione di un'indennità una tantum per i lavoratori stagionali residenti in provincia di Trento, occupati nei settori del turismo, degli stabilimenti termali e degli impianti a fune e, in alcune località nel settore del commercio; l'istituzione, presso l'Agenzia del lavoro, di un «Tavolo permanente per l'occupazione femminile», quale organismo interdisciplinare di consulenza e proposta per la promozione dell'occupazione femminile; ha previsto la possibilità che Provincia possa concedere contributi alle cooperative sociali, che si impegnano a salvaguardare i livelli occupazionali nei limiti occupazionali fissati dalla Giunta provinciale⁹⁰; ha previsto un ampliamento della platea dei beneficiari dell'assegno unico provinciale sia sul piano reddituale, alzando la soglia dell'ICEF, sia includendo categorie di lavoratori, a prescindere dal reddito⁹¹; durante la sospensione o contrazione dei servizi socio-sanitari degli interventi socio-assistenziali,

⁸⁹ LP 3/2020.

⁹⁰ La misura del contributo è stabilita dalla Giunta tenendo conto del minor fatturato fatto registrare nei mesi da marzo a giugno 2020 rispetto ai corrispondenti mesi dell'anno precedente

⁹¹ Chi abbia figli minori di 14 anni in DAD per il periodo corrispondente e chi abbia figli disabili con meno di 18 anni.

dei servizi educativi e scolastici, dei servizi socio-educativi per la prima infanzia delle attività di volontariato sociale, la Provincia ha promosso, anche nei confronti degli enti locali, delle istituzioni scolastiche e formative e dei musei del sistema museale trentino, lo svolgimento dei medesimi servizi e interventi, se possibile, con forme alternative o rimosulate, prevedendo anche, per i soggetti affidatari o finanziati, la possibilità di avvalersi, quando se ne ravvisa la necessità, di personale disponibile già impegnato in questi servizi, dipendente dai medesimi soggetti, e temporaneamente inattivo, compatibilmente con il relativo inquadramento professionale e secondo gli istituti previsti dai contratti collettivi applicati; ha previsto un contributo straordinario alle residenze sanitarie assistenziali; ha previsto un incremento delle risorse previste per il bonus alimentare previsto a livello nazionale; il pagamento delle somme dovute dai convittori nelle istituzioni scolastiche, così come dei contributi straordinari per gli studenti universitari e dell'alta formazione professionale nel caso di contrazione del reddito familiare di almeno il 25%; ha previsto l'impiego di lavoratori socialmente utili provinciali⁹², per la realizzazione di opere e per la fornitura di servizi di utilità collettiva connessi all'emergenza sanitaria ed economica in atto, tenendo conto delle attitudini e delle competenze personali e valorizzando le professionalità acquisite. La PA di Bolzano ha previsto una indennità di 400,00 € a copertura del periodo di sospensione dei progetti di inserimento lavorativo a favore di disoccupati e persone disabili dovuto all'emergenza COVID-19⁹³; al personale incaricato dell'assistenza, sia diretta che indiretta di persone affette da COVID-19 o attivo in tipologie di servizi, nei quali si è registrata una maggiore incidenza di persone affette da COVID-19, ha corrisposto, per l'anno 2020, un premio speciale o concesso un congedo straordinario speciale⁹⁴; è stato previsto che possa essere anticipata, rispetto ai tempi previsti dalla legislazione provinciale⁹⁵, per tutta la durata dell'emergenza Covid la domanda per anticipazione, da parte della Provincia, dell'assegno di mantenimento a tutela del minore⁹⁶; ha previsto di concedere ai lavoratori dipendenti, che subiscono una riduzione dello stipendio conseguente allo stato di emergenza epidemiologica causato dal virus COVID-19, contributi in conto interessi sui mutui contratti con finalità di costituzione di liquidità per le famiglie⁹⁷; ha esteso la prestazione economica per le famiglie con figli di età compresa fra zero e tre anni fino al mese antecedente a quello del possibile inserimento

⁹² Si tratta di lavoratori che ai sensi dell'art. 7, comma 1 quater, della LP 32/1990, Interventi provinciali per il ripristino e la valorizzazione ambientale.

⁹³ La copertura degli oneri per la misura è stata quantificata in 179.200,00 € per l'anno 2020 (LP 3/2020 art. 28).

⁹⁴ La copertura degli oneri per la misura è stata quantificata in euro 10.000.000,00 € per l'anno 2020 per l'anno 2020 (LP n. 3/2020, art. 29).

⁹⁵ LP n. 15/2003.

⁹⁶ Si tratta delle somme destinate al mantenimento del minore, qualora esse non vengano corrisposte dal genitore obbligato nei termini e alle condizioni stabilite dall'autorità giudiziaria.

⁹⁷ La copertura degli oneri per la misura è stata quantificata in 1.600.000,00 € per l'anno 2020 per l'anno 2020 (LP n. 3 del 2020 art. 33).

degli stessi nella scuola dell'infanzia⁹⁸.

La Calabria ha assunto una serie di iniziative per fronteggiare situazioni di povertà aggravate o dovute all'emergenza Covid prevedendo la possibilità di concedere, per l'esercizio finanziario 2020, contributi una tantum⁹⁹ destinati a garantire l'acquisto, anche per il tramite della Regione, e la distribuzione diretta di prodotti alimentari di prima necessità alle famiglie bisognose; ha altresì istituito un fondo di 3.000.000,00 euro, per la concessione di contributi economici straordinari e una tantum agli studenti residenti in Calabria, regolarmente iscritti, per l'anno accademico 2019-2020, a corsi universitari presso atenei aventi sede in una Provincia diversa da quella di residenza ovvero in un Comune della medesima Provincia distante oltre 50 chilometri da quello di residenza; ha previsto che si possa procedere, nel corso del 2020, alla rinegoziazione con Cassa Depositi e Prestiti Spa dei mutui in ammortamento con oneri di rimborso a carico del bilancio regionale.

La Sardegna ha previsto¹⁰⁰ per il 2020 una indennità, sino a 800 € mensile, cumulabile ad altri redditi, compreso il reddito di emergenza, per i nuclei familiari i cui componenti siano lavoratori dipendenti o autonomi che abbiano subito una sospensione o una riduzione di attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da Covid-19 e i cui datori di lavoro non abbiano acceduto alle forme di integrazione salariale o vi siano transitati (in seguito del DL 18 del 2020), o siano lavoratori titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa o titolari di partite IVA, ovvero soci di società iscritti alla gestione dell'assicurazione generale obbligatoria (AGO), collaboratori di imprese familiari di categorie economiche la cui attività è stata sospesa o ridotta a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, o non possiedano alcuna forma di reddito di lavoro o di impresa alla data del 23 febbraio 2020.

La VDA a seguito dell'emergenza Covid, per sostenere i redditi delle famiglie e incrementare le disponibilità finanziarie delle imprese operanti nel territorio regionale, ha autorizzato la Giunta a disporre la sospensione del pagamento delle rate dei prestiti agevolati previsti da leggi regionali) stipulati e in scadenza dal 1° maggio 2020 e fino al 30 aprile 2021, senza interessi di mora e oneri aggiuntivi. Ha altresì previsto la concessione di contributi a favore di soggetti meno abbienti, volti a ridurre la spesa sostenuta per il canone di locazione, al fine di sostenere l'accesso alle abitazioni in locazione; il differimento dei termini del versamento di tributi regionali e locali; un indennizzo di 400 € mensili, per i mesi di marzo e aprile 2020, a favore dei lavoratori autonomi, residenti in

⁹⁸ LP n. 8/2013. La copertura degli oneri per la misura è stata quantificata in 2.400.000,00 € per ogni anno dal 2020 al 2022 (LP n. 3/2020, art. 31).

⁹⁹ I contributi previsti sono di 1.000.000,00 euro al Banco Alimentare della Calabria-Onlus e di 200.000,00 euro al Banco delle Opere di Carità - Calabria Onlus, con sede in Cirò Marina (KR).

¹⁰⁰ Sardegna LR 12 del 2020, Misure straordinarie urgenti a sostegno delle famiglie per fronteggiare l'emergenza economico-sociale derivante dalla pandemia SARS-CoV-2.

Valle d'Aosta, titolari di una posizione previdenziale obbligatoria esclusi dagli specifici istituti di tutela quali gli ammortizzatori sociali e tenuti alla sospensione dell'attività lavorativa e che non rientrano nelle categorie tutelate dalle disposizioni nazionali¹⁰¹; un indennizzo una tantum di 200 € per i lavoratori dipendenti che beneficiano di ammortizzatori sociali; un bonus a favore delle famiglie sotto una certa soglia di reddito con figli minori a carico, e se disabile senza limite di età; un trasferimento straordinario a favore dei Comuni destinato alla solidarietà per l'acquisto di prodotti alimentari, di beni di prima necessità e per l'accesso alla rete Internet a favore di soggetti che si trovano in situazione di grave disagio economico e sociale; è stato previsto che le economie a valere sul bilancio del Consiglio regionale conseguenti alla rinuncia o alla riduzione dell'indennità di carica e dell'indennità di funzione dei consiglieri regionali e sui contributi finanziari per il funzionamento dei Gruppi consiliari vengano destinate al finanziamento di iniziative di solidarietà, anche a fronte di situazioni di emergenza sanitaria e sociale.

Conclusioni

Tutto il 2020 è segnato dalla pandemia e tutte le Regioni, sebbene con modalità differenti, si sono attivate cercando di alleviarne gli effetti e sostenendo le popolazioni in base alle risorse disponibili. Gli interventi sono moltissimi, si va da contributi direttamente versati alle famiglie a forme di sgravio, a rimodulazione di scadenze, che in qualche modo potevano rappresentare un aggravio del bilancio familiare. Le Regioni rivedono con elasticità e velocità anche le modalità di assicurare i servizi sociali cercando e trovando soluzioni sperimentali, alternative e flessibili e coordinandosi con gli enti locali.

Si coglie una vera e propria sinergia tra le istituzioni e le organizzazioni del territorio nel tentativo di alleviare gli effetti della pandemia che evidenzia la vitalità e l'importanza del principio di prossimità che consente di cogliere con immediatezza i bisogni della popolazione e di reagire con elasticità e velocità.

Le Regioni tuttavia non dimenticano anche l'attività "istituzionale", che prosegue con importanti provvedimenti come la legge toscana di attuazione del codice del terzo settore o la legge veneta sulla famiglia. L'attività amministrativa delle Regioni continua ad essere in gran parte costituita da provvedimenti legati alla gestione di finanziamenti nazionali erogati sulla base dei vari Fondi nazionali che ormai pervadono e condizionano le politiche sociali delle Regioni.

¹⁰¹ All. 1 e 2 del decreto DPCM 11 marzo 2020, Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale.

Tabella 1 - Produzione legislativa regionale in materia sociale 2020

Regione	anziani e soggetti non autosufficienti	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	dipendenze	disabilità ed invalidità	politiche abitative	politiche di genere	politiche per i giovani	politiche per la famiglia e materno infantile	povertà ed inclusione sociale	terzo settore e IPAB	varie	covid	Totale
Abruzzo								1					1
Basilicata	1			1									2
Calabria					2			2		1			5
Campania			2							2	1		5
Emilia Romagna													
Friuli V.G.	1												1
Lombardia				1									1
Marche				1					1	1			3
Molise								3					3
PR Bolzano				1									1
PR Trento								1					1
Puglia				2			1						3
Sardegna												1	1
Sicilia			1		1	1							3
Toscana				1	1			1	1	1			5
Umbria													
Valle D'Aosta													
Veneto		1		2				1					4
Totale	2	1	3	9	4	1	1	9	2	5	1	1	39

Tabella 2 – Produzione regolamenti regionali in materia di assistenza sociale 2020

Regioni e province autonome	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	disabilità	politiche abitative	politiche di genere	politiche per la famiglia	terzo settore	Totale
Abruzzo					1		1
Friuli Venezia Giulia		1				1	2
Lazio		1					1
Pa Trento			1		1		2
Piemonte				1			1
Toscana	1						1
Umbria					1		1
Totale	1	2	1	1	3	1	9

1.6 Le politiche per i migranti*

Premessa

Continuando sulla falsariga del precedente Rapporto, ovvero monitorare l'andamento delle scelte regionali più significative in materia di immigrazione attraverso la lente della giurisprudenza costituzionale (tra l'altro, anche per avere conoscenza di come alcune questioni siano state definite una volta per tutte), nell'anno 2020 vanno segnalate le sentenze n. 281 e n. 44.

Con la prima pronuncia, la Corte respinge l'impugnativa statale avverso l'art. 45, comma 1, lettera b) della legge della Regione Friuli Venezia Giulia 9 del 2019; con la sent. n. 44 invece, accoglie la questione di legittimità in relazione alla legge della Regione Lombardia 16 del 2016.

In entrambi i casi si è trattato di scelte legislative regionali in materia di diritto all'abitazione, che non smentiscono la consueta e prevalente tendenza a tale livello di governo, che è quella (già segnalata nel precedente Rapporto) di limitare in qualche modo l'ampiezza dei diritti dei migranti; tendenza nei due casi del 2020 dimostrata dal tenore dei ricorsi, sia del Presidente del Consiglio dei Ministri per la sent. n. 281, sia del Tribunale ordinario di Milano per la sent. n. 44, nonché dal loro esito.

La sent. n. 281 del 2020

Nel primo caso (sent. n. 281), pur dichiarando infondata la questione, la Corte offrirà una lettura della normativa della Regione Friuli-Venezia Giulia impugnata in grado di salvarla dalle censure di illegittimità mosse dallo Stato. Nella sentenza, sono stati affrontati vari profili della legge 9/2019, ma in questa sede rileva soltanto l'impugnazione l'art 45, comma 1, lettera b), che abroga l'art. 17 della legge della LR 31/2015 (*Norme per l'integrazione sociale delle persone straniere immigrate*), in materia di accesso, accoglienza e inserimento abitativo delle persone straniere. L'art. 17 abrogato prevedeva in particolare un *Programma annuale* specifico, relativo all'accesso di cittadini stranieri ad una «idonea soluzione abitativa»: la tesi statale era che, non essendo più previsto nell'ordinamento regionale uno strumento alternativo rispetto a tale *Programma*, la disposizione regionale abrogatrice violasse l'art. 3, comma 5, del d.lgs. 286 del 1998, ai sensi del quale le Regioni «adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli

* Di Alessandro Gentilini, ricercatore in Diritto pubblico, ISSIRFA-CNR.

ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona»;¹⁰² la disposizione regionale, pertanto, avrebbe creato «un vuoto normativo nella legislazione regionale quanto alla disciplina relativa all'accesso di cittadini stranieri all'idonea soluzione abitativa, non essendo previsto nell'ordinamento regionale uno strumento alternativo rispetto al "programma annuale", individuato dall'abrogato art. 17 per promuovere le specifiche forme d'intervento a favore delle persone straniere».

Invece la Corte trova lo strumento alternativo: ciò in quanto anche «in seguito all'abrogazione dell'art. 17 della LR Friuli Venezia Giulia 31/ 2015 possono rinvenirsi ulteriori disposizioni della medesima legge idonee a regolare la materia della prima accoglienza e dell'inserimento abitativo delle persone straniere immigrate». Così, l'abrogazione della disposizione regionale che prevedeva il *Programma annuale*, data l'esistenza di un altro strumento programmatico a contenuto più generale ma pur sempre previsto all'art. 7 della stessa LR n. 31/2015, e idoneo a contenere le stesse misure dell'altro abrogato, rende non illegittima quella abrogazione: fermo restando che, in ogni caso, la circostanza «non fa venir meno l'obbligo di prevedere comunque gli interventi necessari all'attuazione degli obblighi previsti dalla legislazione statale, in particolare quelli indicati dall'art. 40 del d.lgs. 286 del 1998».¹⁰³

La sent. n. 44 del 2020

L'art. 22, comma 1, lettera b), della LR Lombardia 16/2016, aveva stabilito che tutti i possibili beneficiari dell'edilizia residenziale pubblica (ERP), indicati nella lettera a), vale a dire *cittadini italiani o di uno Stato dell'Unione europea, stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale*, avrebbero dovuto soddisfare uno dei due seguenti requisiti: «residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni».

Quanto al primo requisito (residenza quinquennale), per l'accesso all'ERP la Corte ritiene senza indugio «incongrua l'esclusione di coloro che non abbiano risieduto nella regione nei cinque anni precedenti la domanda di alloggio, non essendo tale requisito

¹⁰² Il d. lgs. n.286 del 1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), all'art. 1, comma 4, contiene la disposizione che lo rende applicabile alle Regioni a statuto speciale (come, nel caso esaminato nel testo, il Friuli-Venezia Giulia): «[...] le disposizioni del presente testo unico [...] per le materie di competenza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, [...] hanno il valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».

¹⁰³ Cfr. sent. n. 281 del 2020, punto 3 e ss. del considerato in diritto.

rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare»; esso cioè non attiene «alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli)»: per questo, tale requisito risulta essere «incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli (sentenza n. 107 del 2018, che cita l'art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000)». E nemmeno l'altra motivazione che la Regione adduce a sostegno della sua scelta, ovvero il fatto che la residenza protratta per più di cinque anni servirebbe «a garantire un'adeguata stabilità nell'ambito della regione prima della concessione dell'alloggio» convince la Corte: secondo la quale «la previa residenza ultraquinquennale non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale».¹⁰⁴

Stesso tenore argomentativo in relazione al secondo requisito stabilito dalla disposizione regionale impugnata (attività lavorativa in Regione Lombardia da 5 anni). Secondo la Corte «nemmeno la condizione di previa occupazione protratta presenta infatti alcuna ragionevole connessione con la *ratio* dell'ERP», in quanto «è innegabile che configurare l'occupazione ultraquinquennale come soglia rigida di accesso significa negare qualsiasi rilievo al bisogno nella concessione del beneficio, e anzi comporta la sua negazione proprio ai soggetti economicamente più deboli, in contraddizione con la funzione sociale del servizio».¹⁰⁵

In definitiva, «l'art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016 [...] contrasta sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica».

Alcune considerazioni sulle politiche regionali per i migranti nel 2020

Continua dunque anche nel 2020 la chiarificazione da parte della Corte costituzionale

¹⁰⁴ *Tutte le citazioni incontrate nel testo sono tratte dalla sent. 44 del 2020, punto 3.1 del considerato in diritto. In tale sentenza, pur se le motivazioni non si incrociano, la Corte sembra cambiare nettamente approccio rispetto a quello della sent. n. 222 del 2013, dove affermava: «L'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, per un verso si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia»; entrambi gli argomenti (l'abitazione che si colloca a conclusione del percorso di integrazione e non anche all'inizio, specie nel caso dei titolari di protezione internazionale, e la presunta minore efficacia dell'azione amministrativa per eventuali avvicendamenti) non erano stati molto convincenti. L'evoluzione dell'orientamento della Corte costituzionale che si percepisce dal raffronto dei due casi denota in quale direzione evolva l'ordinamento in materia di diritti degli stranieri di Paesi terzi (secondo anche quanto si dirà a breve, nel testo).*

¹⁰⁵ *Sent. 44 del 2020, punto 3.2 del considerato in diritto*

dello spazio occupabile dalle politiche regionali in materia di immigrazione.

È ormai pacifico che le politiche che favoriscano l'integrazione e l'inclusione sociale dei migranti siano ammissibili e spesso, anzi, favorite dallo Stato attraverso bandi di finanziamento.

Si possono citare molti esempi, tra i quali quello della REGIONE EMILIA-ROMAGNA, che nel 2020 ha continuato nell'attuazione di 4 progetti finanziati a valere sul *Fondo Asilo Migrazione e Integrazione* (FAMI), iniziati nel 2018 e 2019, inerenti all'integrazione, al lavoro e all'occupabilità, alla salute e alla vulnerabilità, all'insegnamento dell'italiano L2 e all'educazione civica; della REGIONE PUGLIA, che ancora nell'anno di riferimento, in partenariato con le REGIONI SICILIA, BASILICATA, CALABRIA e CAMPANIA, ha continuato nella conduzione dei progetti *SU.PR.EME.* e *PIU SU.PR.EME.*, finalizzati realizzare un'azione di sistema interregionale che si sostanzia nell'apprestamento di strumenti per una integrazione socio-lavorativa dei migranti: il tutto in un quadro di prevenzione e dunque contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura; della REGIONE TOSCANA, che ha mantenuto attivo il progetto PAeSI (*Pubblica Amministrazione e Stranieri Immigrati*), un servizio in continua evoluzione ed aggiornamento che mette a disposizione online schede informative, una banca dati contenente la normativa italiana in materia di immigrazione (consultabile nel testo vigente, alle diverse date di modifica e nel testo multivigente), avvisi e bandi, approfondimenti e pubblicazioni, nonché la verifica dello stato delle pratiche personali; della REGIONE MARCHE, che ha continuato ad alimentare ed aggiornare il sito *migrantimarche.eu*, uno strumento ben strutturato ed articolato, utile per gli immigrati e gli operatori del settore; o della REGIONE LAZIO che, con riguardo ai richiedenti e titolari di protezione, nonché ai minori stranieri non accompagnati, rilevando «l'esigenza di valorizzare e aumentare l'efficacia dei percorsi di integrazione avviati nella fase di accoglienza», ha stanziato fondi integrativi per i 34 Comuni della Regione che ospitano progetti di accoglienza, pari a 1 milione di euro, al fine di «facilitare l'inserimento sociale e l'autonomia dei beneficiari in condizione di fragilità e vulnerabilità che, concluso il percorso di accoglienza nelle strutture, scelgono di restare nei Comuni responsabili dei progetti del Sistema di accoglienza e di integrazione» (D.G.R. n. 847 del 2020, di rimodulazione della precedente D.G.R. n. 543 del 2020); o della REGIONE UMBRIA, che in seguito all'emergenza sanitaria determinata dalla pandemia da COVID-19 ha dimostrato duttilità rimodulando progetti in corso e dunque allestendo servizi a distanza a favore dei migranti, vale a dire n. 8 sportelli con operatori raggiungibili attraverso i social-media e altri strumenti telematici.

Va anche notato che la frequenza di pronunce del giudice costituzionale su leggi regionali in materia di immigrazione sembra diminuire. Tale circostanza potrebbe denotare, salvo inversioni di rotta, che la traduzione concreta dei principi costituzionali in materia di stranieri di Paesi terzi, che ovviamente anche le Regioni hanno in carico di attuare attraverso la loro competenza in materia di politiche sociali, sia ad essi sempre più conforme.

1.7 Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale*

Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria per il 2020 e il 2021

Riguardo al processo di bilancio della manovra per il 2020 due sono gli aspetti che le Regioni sono state chiamate ad approfondire nel questionario: eventuale introduzione d'importanti modifiche nel corso dell'esame da parte del Consiglio e il contenuto delle leggi di stabilità con un'attenzione verso le politiche di contenimento della spesa pubblica, le politiche tributarie e la regionalizzazione del patto di stabilità.

Nella prima tabella abbiamo riportato le leggi regionali del 2020 per eventuali ulteriori approfondimenti.

Tabella 1 – LR 2020.

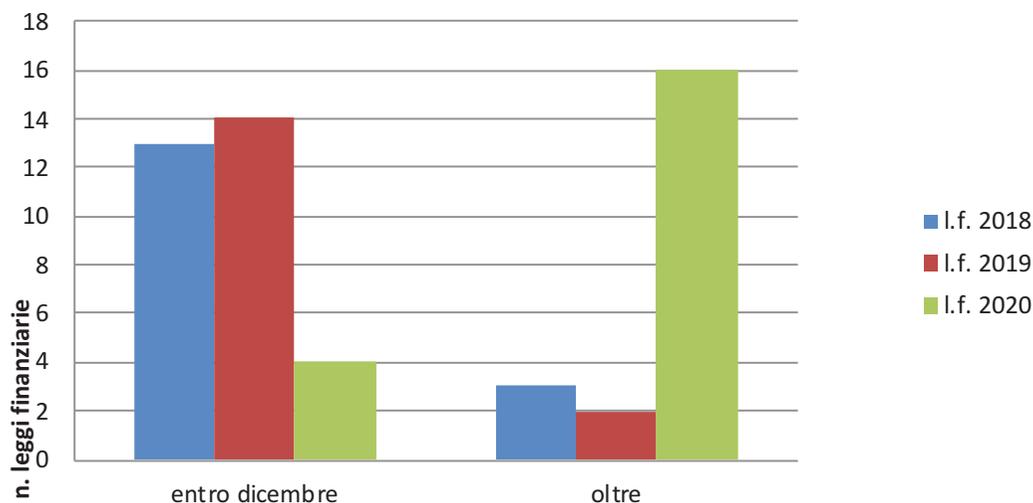
Regione	Leggi Regionali 2020
Abruzzo	LR 28 gennaio 2020, n. 3
Basilicata	LR 20 marzo 2020 n. 20
Calabria	LR 30/04/2020, n. 2
Emilia Romagna	LR 29 dicembre 2020, n. 11
Friuli Venezia Giulia	LR 27 dicembre 2019 n. 24
Lazio	LR 27 febbraio 2020, n. 1
Liguria	LR 29 dicembre 2020, n. 33
Lombardia	LR 28 dicembre 2020, n. 26
Marche	LR 30 dicembre 2019 n. 41
Molise	LR 30 aprile 2020, n. 4
Piemonte	LR 31 marzo 2020 n.7
Prov. Aut. Trento	LP 6 agosto 2020, n. 6
Prov. Aut. Bolzano	LP 22 dicembre 2020, n. 16
Puglia	LR 30 dicembre 2020, n. 35
Sardegna	LR 12 marzo 2020, n. 10
Toscana	LR 23 dicembre 2019, n. 79
Umbria	LR 29 dicembre 2020, n. 14
Valle d'Aosta	LR 21 dicembre 2020, n. 12
Veneto	LR 25 novembre 2019, n. 44
Sicilia	LR 24 gennaio 2020 n. 1

* Di Andrea Filippetti, ricercatore in Politica Economica e Scienza delle Finanze, ISSIRFA-CNR

Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi di stabilità 2021

Dal grafico si osserva una netta inversione delle tempistiche di approvazione delle L.R. rispetto al biennio precedente.

Grafico 1 - Leggi di stabilità regionali 2018, 2019 e 2020: distribuzione in base alla data delle leggi



Legenda: con il colore blu sono indicate le LS approvate nel 2018, con il colore rosso le LS approvate nel 2019 e con il colore verde le LS approvate nel 2020.

Nel 2019 sono salite a quattordici le Regioni che hanno approvato la Legge Regionale (LR) entro il mese di dicembre, solamente due entro il mese di febbraio e nessuna Regione ha oltrepassato questo limite.

Per quanto riguarda invece le LS approvate nel 2020: scendono a quattro le Regioni che hanno approvato la LR entro il mese di dicembre, e salgono a 16 le Regioni che hanno approvato la propria LS oltre il mese di dicembre.

Contenuti delle leggi di stabilità e leggi collegate

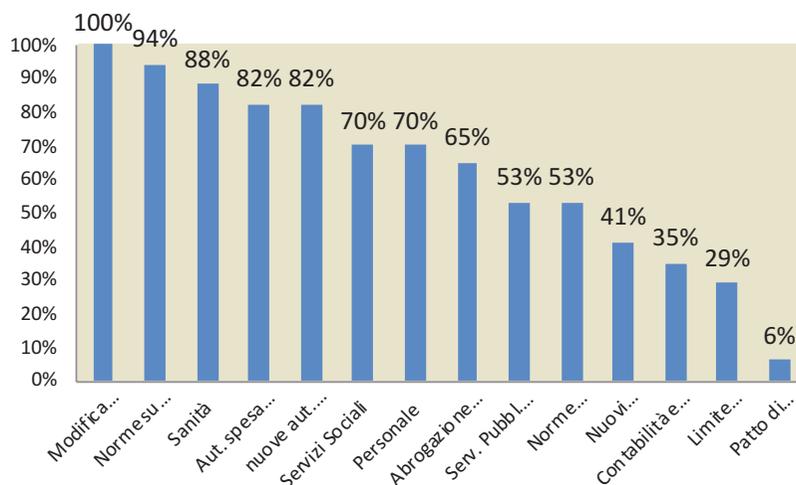
Al fine di ottenere una sintesi essenziale dei contenuti delle leggi di stabilità, è stata stilata una lista di temi principali, domandando alle Regioni di indicare la presenza o meno di disposizioni a essi inerenti. Come negli anni passati in quasi tutte le Regioni

viene modificata la normativa vigente (cfr. grafico 2).

In linea di massima nelle leggi di stabilità e quelle collegate approvate sia nel 2019 sia nel 2020 i temi più affrontati sono: la modifica della normativa vigente, affrontato da quasi la totalità delle Regioni nel biennio; le norme su tributi, tariffe, canoni e concessioni, le autorizzazioni di spesa su provvedimenti preesistenti, sanità e le nuove autorizzazioni di spesa.

Diminuiscono nel 2019 ma aumentano considerevolmente nel 2020 rispetto al biennio precedente le LS che trattano di nuovi organismi e commissioni, passando rispettivamente dal 18% al 41%, mentre aumentano le LS sul patto di stabilità dallo 0% del 2019 al 6% del 2020.

Grafico 2 - contenuti delle leggi finanziarie 2020



Politica tributaria

Nonostante l'interesse sia spesso rivolto alle spese delle Regioni, grazie alle quali è possibile desumerne le politiche, l'analisi delle entrate rappresenta un'attività fondamentale nell'ambito di un sistema di federalismo fiscale. Nel questionario inviato alle Regioni e alle Province Autonome sia nel 2018, nel 2019, e nel 2020 è stato chiesto di specificare eventuali politiche tributarie specifiche a favore di imprese e/o rivolte verso specifici settori produttivi, o a favore di particolari categorie di soggetti (persone fisiche).

La maggior parte delle Regioni, come per il biennio passato, ha riportato gli interventi in tema di addizionale regionale IRAP, settore automobilistico con un calo in tema di addizionale IRPEF raccolti nella tabella sottostante.

Tabella 2 politica tributaria 2018 - 2019 - 2020

TEMATICA	REGIONI 2018	REGIONI 2019	REGIONI 2020
IRPEF	Sardegna Prov. aut. Bolzano Veneto Prov. aut. Trento	Sardegna Prov. aut. Trento Veneto	Prov. aut. Bolzano Prov. aut. Trento Valle d'Aosta
IRAP	Sardegna Lombardia Molise Prov. aut. Trento Prov. aut. Bolzano Valle d'Aosta	Friuli Venezia Giulia Lazio Lombardia Valle d'Aosta Umbria Piemonte Prov. aut. Bolzano	Friuli Venezia Giulia Lazio Lombardia Marche Prov. aut. Trento Piemonte Toscana
AUTOVEICOLI (es. esenzioni/agevolazioni in materia di tassa automobilistica, agevolazioni fiscali per veicoli elettrici, esenzioni bollo per veicoli di proprietà delle organizzazioni di volontariato e protezione civile.)	Umbria Valle d'Aosta Marche Molise Prov. aut. Bolzano	Umbria Valle d'Aosta Emilia Romagna Lombardia Prov. Aut. Trento	Lazio Lombardia Marche Prov. aut. Bolzano Valle D'Aosta
ALTRO	Toscana[1]	Toscana[2] Piemonte[3]	Lazio[4]

[1] Con LR 57/2017, sono state date disposizioni in materia di canoni per l'uso del demanio idrico e l'utilizzazione delle acque. In particolare la legge disciplina le attività di accertamento, liquidazione e riscossione e i procedimenti di applicazione delle sanzioni amministrative: l'art.12 dispone che per gli anni 2017 e 2018 l'aliquota dell'imposta sulle concessioni statali è ridotta del 100 per cento.

[2] Per l'anno 2019 è ridotta del 100 per cento: a) l'aliquota dell'imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato di cui all'articolo 1, comma 2, lettera a), della LR 2/1971 b) l'aliquota dell'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile per i canoni relativi alle concessioni uso ormeggi per occupazioni di durata pari o inferiore a sei mesi.

[3] LR 20/2018 "Assestamento del bilancio di previsione finanziario 2018 - 2020 e disposizioni finanziarie". L'art. 19 ribadisce la sospensione a decorrere dal 1° gennaio 2018 dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili (IRESA).

[4] L'art. 3 (commi 6 e 7) prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2021, è soppressa l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione istituita dall'articolo 3 della LR 19/2011. Sono fatti salvi gli effetti delle obbligazioni tributarie già sorte.

Contenimento della spesa pubblica

Anche quest'anno è stato richiesto alle singole regioni di indicare le eventuali nuove forme di monitoraggio e controllo della spesa pubblica previste nella legge finanziaria per il 2020, negli eventuali collegati, o in altri provvedimenti adottati nel corso dell'anno diversi dalla legge finanziaria per il 2020, di descriverne poi i provvedimenti ed indicare gli effetti finanziari.

Vediamo di seguito ogni singola Regione.

Friuli Venezia Giulia:

La LR 8/2019 ha previsto, con decorrenza dal 1° luglio 2019, la rideterminazione della misura degli assegni vitalizi e delle relative quote agli aventi diritto, già previsti e disciplinati dalle leggi regionali 38/1995 e 13/2003, secondo il metodo di calcolo contributivo disciplinato dalla medesima LR 8/2019 (riduzione della spesa 2019 per assegni vitalizi circa 100.000 euro, pari poco più dello 0,4% di riduzione sul totale della spesa).

L'Ufficio di Presidenza del Consiglio, con deliberazione n. 185 del 30 ottobre 2019 ha fissato il limite per l'anno 2019 di spesa per studi e incarichi di consulenza, relazioni pubbliche, convegni, pubblicità e rappresentanza (per studi e incarichi di consulenza 60.290,98 euro; per relazioni pubbliche, convegni, pubblicità e rappresentanza 596.583,92 euro. Totale limite complessivo di spesa 2019: 656.874,90 euro).

Lazio:

La LR 1/2020 art. 1, co. 2 prevede che il Consorzio unico per lo sviluppo industriale del Lazio trasmetta, entro il 31 dicembre di ogni anno, alle commissioni consiliari competenti in materia di bilancio e attività produttive un rapporto dettagliato sulle attività svolte.

L'art. 19, co. 6 - 10 prevede che il mancato rispetto dei termini, previsti per la realizzazione di opere pubbliche da parte degli Enti territoriali beneficiari di un finanziamento regionale, comporti la revoca dell'intero finanziamento con il recupero di tutte le somme già erogate.

La LR 21/2020 che tratta la disciplina del sistema fieristico regionale, con l'art. 10, co. 4 prevede che l'istituzione del Tavolo per il sistema fieristico regionale non comporti oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale e la partecipazione allo stesso è a titolo gratuito.

La LR 16/2020, recante disposizioni modificative di leggi regionali, con l'art. 13, co. 1, lett. b), n. 4, prevede la partecipazione a titolo gratuito al Comitato tecnico-scientifico-promozionale dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione dell'agricoltura del Lazio (A.R.S.I.A.L.).

Molise:

La LR 1/2020 "Legge di stabilità regionale 2020" con l'art. 4 "Riduzione costo indebitamento regionale" autorizza la Giunta regionale a definire operazioni di ristrutturazioni dei mutui in essere, al fine del contenimento dell'indebitamento regionale.

L'articolo 8 dispone in merito al completamento delle procedure di liquidazione e conseguente soppressione degli Enti Provinciali per il Turismo di Campobasso ed Isernia.

Provincia Autonoma di Trento:

Nel corso del 2020 non sono stati adottati specifici provvedimenti volti al contenimento delle spese dell'assemblea legislativa in quanto il consiglio della provincia auto-

noma di Trento, all'indomani dell'entrata in vigore del decreto legge 174/2012, ha prontamente approvato alcune disposizioni regolamentari che hanno consentito una riduzione strutturale e considerevole delle spese riguardanti le indennità e i rimborsi ai consiglieri provinciali e di quelle per il funzionamento dei gruppi consiliari. A ciò vanno aggiunti i provvedimenti che, a partire dal 2013, sono stati via via messi in campo nel corso degli anni e che hanno prodotto considerevoli risparmi nella gestione degli immobili e nell'acquisizione di beni e servizi. Il bilancio del consiglio, pertanto, ha raggiunto quello che può essere definito un punto di equilibrio fra contenimento delle spese e salvaguardia della qualità dei servizi messi a disposizione dei consiglieri per garantire loro lo svolgimento della funzione legislativa e dell'attività di controllo sull'operato della giunta.

A causa della pandemia in corso, l'esercizio finanziario 2020 è stato notevolmente condizionato da una situazione del tutto straordinaria, che non ha precedenti nella storia di questa realtà istituzionale. Pur in assenza dei dati definitivi del rendiconto, che saranno disponibili soltanto dopo l'approvazione del riaccertamento dei residui previsto dal d.lgs. 118/2012, è possibile confermare che la gestione del 2020 si è conclusa con una contrazione generalizzata delle spese iscritte a bilancio. L'emergenza sanitaria e i conseguenti provvedimenti volti al contenimento del contagio da coronavirus hanno infatti causato una riduzione dell'attività istituzionale della presidenza, dell'attività degli organismi di garanzia nonché di quella comunicativa e informativa. Inoltre i provvedimenti emergenziali hanno determinato minori spese a seguito dell'introduzione dello smart working per il personale dipendente e all'utilizzo delle videoconferenze per le sedute del consiglio e delle commissioni, che hanno potuto avere regolare corso grazie agli interventi tecnici e informatici curati dal personale dell'amministrazione. A questo riguardo, si può affermare che nei mesi a venire il consiglio provinciale valuterà attentamente i pro e i contro degli interventi attuati durante l'esperienza emergenziale al fine di verificare se sia possibile adottarli in modo strutturale, anche solo in parte, allo scopo di conseguire nuove economie di bilancio senza per questo incidere negativamente sull'efficienza gestionale e organizzativa del consiglio.

Sardegna:

La LR 11/2019 (Disposizioni in materia di status di consigliere regionale), ha rideterminato, applicando il metodo di calcolo contributivo, gli assegni vitalizi in corso di erogazione agli ex consiglieri regionali con decorrenza degli effetti dal 1° gennaio 2020. La legge reca disposizioni per l'attuazione delle norme contenute nell'articolo 1, commi 965, 966 e 967, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), conformandosi all'intesa sancita, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale

18 ottobre 2001, n. 3), in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 3 aprile 2019. Dall'attuazione della predetta legge è derivata per il bilancio interno del Consiglio regionale una minore spesa pari a euro 2.741.129 (-15,18% rispetto all'anno 2019).

Umbria:

La LR 10/2020, all'art. 2 prevede l'applicazione di una trattenuta in misura fissa per ogni assenza ingiustificata alle sedute dell'Assemblea legislativa, dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea, delle Commissioni consiliari permanenti, speciali e di inchiesta, della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari e di ogni altro organismo formalmente costituito ed interno all'Assemblea legislativa. L'ammontare della trattenuta è stabilito dal Regolamento interno dell'Assemblea.

1.8 Formazione e attuazione delle politiche dell'unione europea*

Premessa

Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, secondo quanto previsto dall'articolo 117 comma 5 della Costituzione, partecipano alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea nelle materie di loro competenza, nel rispetto delle procedure stabilite con leggi dello Stato.

Le procedure di partecipazione regionale sono disciplinate dalla legge 131/2003¹⁰⁶ e dalla legge 234/2012¹⁰⁷.

Negli anni, cogliendo gli spazi aperti dalla legislazione statale, le Regioni hanno delineato propri modelli organizzativi interni disciplinando le procedure di partecipazione al processo decisionale europeo negli Statuti, nei regolamenti dei Consigli e, in particolare, dotandosi di specifiche leggi regionali cui è affidata la disciplina delle procedure interne per la partecipazione alla formazione ed attuazione del diritto europeo (c.d. leggi regionali "di procedura")¹⁰⁸.

Il sistema delineato dal complesso delle leggi statali e regionali, come già evidenziato nelle precedenti edizioni del Rapporto, ha favorito l'implementazione del contributo regionale alla formazione e all'attuazione del diritto europeo¹⁰⁹.

* Di Antonino Iacoviello, ricercatore in Diritto pubblico, ISSIRFA-CNR.

¹⁰⁶ Recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"; la legge disciplina la partecipazione regionale c.d. "diretta", che si svolge all'interno del sistema istituzionale europeo. Gli strumenti di partecipazione regionale diretta, in sintesi, consistono nella possibilità di designazione di rappresentanti regionali nelle delegazioni governative coinvolte nella procedura di adozione dell'atto finale, e di un capo delegazione, individuato in accordo con il Governo, tra i Presidenti delle Giunte regionali o delle Province autonome (le modalità di individuazione dei rappresentanti regionali sono disciplinate dall'Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome - atto n. 2537/2006/CSR). A tali strumenti di partecipazione regionale, si aggiunge la partecipazione di rappresentanti regionali in seno al Comitato delle Regioni (articolo 27 della legge 234/2012).

¹⁰⁷ Recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"; la legge disciplina la partecipazione c.d. "indiretta" che si svolge in ambito nazionale, nell'ambito del procedimento per la definizione della posizione nazionale da sostenere nei negoziati europei. I principali strumenti di partecipazione regionale sono la possibilità di trasmettere osservazioni al Governo (che però non hanno carattere vincolante), la possibilità di trasmettere osservazioni alle Camere ai fini della partecipazione alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, il meccanismo dell'intesa in sede di Conferenza Stato - Regioni, e la riserva di esame su richiesta della Conferenza Stato-Regioni. Nelle materie di competenza regionale è prevista altresì la partecipazione di un rappresentante di ciascuna Regione e Provincia autonoma ai lavori del Comitato tecnico di valutazione; è prevista infine la convocazione di rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome ai gruppi di lavoro istituiti nell'ambito del Comitato tecnico di valutazione, incaricati di preparare i lavori del medesimo Comitato, ai fini della successiva definizione della posizione italiana da sostenere in sede di Unione europea d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con i Ministeri competenti per materia.

¹⁰⁸ Le leggi regionali disciplinano le procedure interne per la partecipazione al processo normativo dell'Unione europea; gli Statuti e i regolamenti consiliari delineano i profili organizzativi interni, anche con riferimento ai rapporti tra Giunte e Consigli.

¹⁰⁹ Per consentire un efficace utilizzo degli strumenti di partecipazione a disposizione delle Regioni e delle Province

Le norme regionali di procedura per la partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto europeo e i regolamenti interni delle Assemblee: la definizione dei rapporti tra Giunte e Consigli

Lo strumento più utilizzato per la regolamentazione delle procedure regionali di partecipazione al processo decisionale europeo è la legge ordinamentale di procedura¹¹⁰.

Nel periodo di riferimento si registrano modifiche alle leggi regionali che disciplinano i modelli organizzativi interni delle Regioni Lombardia e Toscana.

La Regione Toscana ha modificato in più punti la LR 26/2009, recante “*Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana*”, adeguandone il testo alle innovazioni introdotte dalla legge 234/2012¹¹¹. Accanto agli interventi di manutenzione normativa, si segnala la modifica della disciplina della “legge europea regionale” annuale per l’attuazione del diritto europeo: la LR 60/2020, modificando l’articolo 7 della legge ordinamentale di procedura, prevede che la Giunta regionale, previa verifica dello stato di conformità dell’ordinamento regionale all’ordinamento dell’Unione europea, presenta periodicamente al Consiglio regionale un disegno di legge regionale recante nel titolo l’intestazione “Legge europea”, seguita dall’anno di riferimento. Coerentemente al modello prevalente a livello regionale, la legge europea annuale può contenere disposizioni attuative e applicative delle direttive e degli atti dell’Unione europea, modificative o abrogative di disposizioni legislative regionali in contrasto con norme o atti dell’Unione europea, applicative delle sentenze della Corte di giustizia e degli altri provvedimenti del Consiglio o della Commissione europea che comportano obblighi di adeguamento per la Regione, o disposizioni ricognitive delle disposizioni da attuare in via amministrativa. Il disegno di legge della Giunta regionale deve essere accompagnato da una relazione sullo stato di conformità dell’ordinamento regionale al diritto dell’Unione europea e sullo stato delle eventuali procedure di infrazione a carico dello Stato in conseguenza di inadempimenti della Regione, e deve contenere l’elenco delle direttive da attuare in via re-

autonome, come evidenziato nelle precedenti edizioni del Rapporto, sono previsti specifici obblighi di informazione a carico del Governo: secondo quanto previsto dalla legge 234/2012, le Regioni e le Province autonome possono contare sulla segnalazione degli atti di maggiore rilievo e sul supporto tecnico delle amministrazioni con competenza prevalente; la segnalazione degli atti, la richiesta e successiva trasmissione delle relazioni elaborate dalle amministrazioni, sono curate dal Servizio Informativo parlamentari e Corte di giustizia UE del Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri. I dati sono periodicamente riportati nella Relazione consuntiva annuale sulla partecipazione dell’Italia all’Unione europea, rinvenibile sul sito internet del Dipartimento delle politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, www.politicheeuropee.it.

¹¹⁰ In molti casi (tra cui Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Marche, Umbria, Abruzzo, Lombardia, Puglia) le leggi di procedura concorrono con i regolamenti interni delle Assemblee a disciplinare le modalità di partecipazione alla fase di formazione del diritto dell’Unione europea e, in particolare, le funzioni del Consiglio e della Giunta, l’organizzazione interna per la trattazione delle questioni attinenti ai rapporti regionali con l’Unione europea e gli strumenti di raccordo tra Giunta e Consiglio.

¹¹¹ LR Toscana 60/2020, “Attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana. Modifiche alla l.r. 26/2009”.

golamentare. Ai sensi dell'articolo 40 della legge 234/2012, tutti i provvedimenti regionali di attuazione alle direttive europee devono indicare il numero di riferimento della direttiva attuata e devono essere trasmessi per posta certificata al Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si segnala altresì la modifica della disciplina della procedura per la notifica degli aiuti di Stato, con riferimento alla trasmissione delle informazioni al Registro nazionale degli aiuti di Stato di cui all'articolo 52 della legge n. 234/2012.

La Regione Lombardia ha modificato la legge ordinamentale di procedura per la partecipazione alla formazione e attuazione del diritto europeo con riferimento agli adempimenti previsti in materia di aiuti di Stato¹¹². Segnatamente, è stato modificato l'articolo 11-bis della LR 17/2011 che affida alla Giunta il compito di definire le modalità applicative delle disposizioni regionali che dispongono agevolazioni rilevanti ai fini della disciplina in materia di aiuti di Stato, e di provvedere poi agli adempimenti previsti dalle norme del TFUE. Nel testo attuale, si precisa che tale procedura si applica anche nel caso in cui essa non sia espressamente richiamata nella legge che dispone le agevolazioni, salvo che l'inquadramento delle agevolazioni ai fini dell'applicazione della normativa europea in materia di aiuti di Stato sia stato effettuato dalla medesima legge regionale che le prevede.

La Provincia autonoma di Bolzano segnala una modifica alla "*legge europea provinciale 2019*"¹¹³ nella parte in cui disciplina la figura professionale degli "*esperti nazionali distaccati*", e in particolare la promozione delle esperienze del proprio personale dipendente presso le istituzioni e gli organi dell'Unione europea (articolo 2)¹¹⁴. La modifica non attiene strettamente alle procedure di partecipazione regionale alla formazione e all'attuazione del diritto europeo; introduce nell'articolo 2 della LP 10/2019 la possibilità di subordinare il distacco del personale all'impegno di rispettare un periodo di permanenza

¹¹² LR Lombardia 25/2020, "*Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9 ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2021*". Risultano, inoltre, modifiche alla LR 17/2011 per il coordinamento di alcuni rinvii a disposizioni dello Statuto regionale (si vedano in particolare le modifiche agli articoli 5, comma 1, e 8, comma 1) ad opera della LR 13/2020, *Prima legge di revisione normativa ordinamentale*. La Regione segnala infine l'articolo 6 della LR 26/2020, "*Legge di stabilità 2021-2023*", rubricato "*Partecipazione della Regione all'attuazione degli interventi previsti dai regolamenti e dalle direttive dell'Unione europea*", con cui si dispone l'allocatione nel bilancio regionale di risorse specificamente destinate a promuovere la partecipazione regionale ai programmi e ai progetti europei a valere sui fondi a gestione diretta della Commissione europea; in tal modo, si intende contribuire all'attuazione dei risultati attesi di legislatura e valorizzare le opportunità della cooperazione in sussidiarietà anche internazionale.

¹¹³ LP Bolzano 10/2019, "*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Provincia autonoma di Bolzano derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (Legge europea provinciale 2019)*" (articolo 2).

¹¹⁴ LP Bolzano 2/2020, "*Modifiche di leggi provinciali in materia di cultura, formazione professionale, enti locali, ordinamento degli uffici e del personale, tutela dei consumatori e degli utenti, rapporti della Provincia con l'Unione europea, beni culturali, istruzione, pubblico spettacolo, utilizzo delle acque pubbliche, tutela del paesaggio e dell'ambiente, caccia e pesca, agricoltura, turismo, artigianato, esercizi pubblici, economia, commercio, igiene e sanità, edilizia scolastica, comunicazione, lavoro e trasporti*" (articolo 8). Si tratta della disciplina dello stato giuridico ed economico degli esperti regionali distaccati presso i servizi della Commissione, nell'ambito delle procedure previste a livello europeo per gli esperti nazionali distaccati e per gli esperti nazionali in formazione presso i servizi della Commissione.

presso l'Amministrazione, in considerazione dei costi complessivi del distacco.

Casi di effettiva partecipazione

Con riguardo alla partecipazione regionale diretta alla formazione del diritto europeo, nel periodo di riferimento, non risultano casi di designazione di esperti regionali ai fini della partecipazione alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea.

Con riferimento invece al contributo regionale alla formazione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo, diversamente dall'esperienza degli anni precedenti, si registrano pochi casi di invio di osservazioni ai sensi dell'articolo 24 comma 3 della legge 234/2012: in particolare, per l'anno 2020, risultano solo due casi, segnalati dalla Regione Emilia Romagna (1 risoluzione) e dalla Regione Puglia (1 risoluzione)¹¹⁵.

Le risoluzioni sono relative al medesimo atto¹¹⁶, e contengono diverse osservazioni di merito. Entrambe le Regioni fermano l'attenzione, sostanzialmente sui medesimi profili: la necessità di rafforzare il carattere prescrittivo e tassativo delle disposizioni previste a livello europeo nella proposta di Regolamento europeo per il conseguimento della "neutralità climatica", anche introducendo sanzioni per il caso di misure attuative nazionali non adeguate; l'opportunità della massima valorizzazione del modello di *governance* multilivello per favorire il coinvolgimento diretto degli enti substatali; la necessità di estendere a tutte le Regioni d'Europa la possibilità di accedere ai programmi dedicati e alle agevolazioni finanziarie.

Secondo quanto previsto dalla legge 234/2012, al fine di tenerne conto nella definizione della posizione nazionale da sostenere nei negoziati europei, le osservazioni regionali sono state trasmesse alle amministrazioni con competenza prevalente per materia, alle amministrazioni interessate e alla Rappresentanza permanente a Bruxelles¹¹⁷.

¹¹⁵ Il dato si spiega per l'incidenza della pandemia da Covid-19 che ha ritardato gli adempimenti previsti dalle leggi regionali per la partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale europeo, e in molti casi ha rallentato, se non impedito, lo svolgimento delle sessioni europee di lavoro delle assemblee legislative; la criticità è stata segnalata in maniera chiara dalla Regione Emilia Romagna nella delibera della Giunta regionale 895/2020, con cui sono state formulate osservazioni dettagliate alla proposta di regolamento europeo in materia di "neutralità climatica".

¹¹⁶ Le risoluzioni riguardano la proposta di Regolamento europeo per il conseguimento della neutralità climatica di modifica del Regolamento (UE) 2018/1999 (legge sul clima) del 4.3.2020 COM (2020).

¹¹⁷ Come già osservato nelle precedenti edizioni del Rapporto resta ancora difficile il monitoraggio del seguito dato alle osservazioni regionali. Si conferma invece l'efficace informazione governativa sul seguito dato agli atti di indirizzo parlamentari, rinvenibile sul sito web istituzionale del Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Per completezza, si segnala che nella Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea è stata inserita da alcuni anni una tabella analitica che riporta per intero il dispositivo degli atti di indirizzo approvati dai due rami del Parlamento, seguito da una relazione che da conto dell'operato del Governo (si veda ad esempio il documento allegato IV alla Relazione consuntiva per l'anno 2019); in tal modo, il Governo ha dato seguito alle esigenze rappresentate dal Senato con la risoluzione appro-

Con riferimento alla partecipazione regionale al controllo di sussidiarietà non vi sono stati casi di consultazione da parte delle Camere, e non risultano risoluzioni regionali¹¹⁸.

Non risultano altresì casi di partecipazione regionale al c.d. dialogo politico di cui all'articolo 9 della legge 234/2012, né casi di partecipazione regionale a consultazioni pubbliche della Commissione europea.

Inoltre, non risulta alcuna richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento dell'intesa prevista dall'articolo 24, co. 4, della legge 234/2012¹¹⁹.

Infine, sono stati segnalati alcuni casi di partecipazione ai tavoli di coordinamento nazionali convocati dal Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri¹²⁰.

L'attuazione delle politiche europee da parte di Regioni e Province autonome (c.d. "fase discendente")

Le leggi regionali sulle procedure per l'attuazione del diritto europeo

Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, *"provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza"* (art. 117 della Costituzione, comma quinto); concorrono dunque con lo Stato nell'assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al diritto europeo.

Allo Stato è comunque consentito di provvedere al recepimento della normativa europea anche nelle materie di competenza regionale, per evitare sanzioni in caso di inerzia delle Regioni; tuttavia la normativa statale, che entra in vigore solo alla scadenza del termine indicato nell'atto da recepire, cessa di avere efficacia dalla data di entrata in vigore

vata in Assemblea 6-00029 il giorno 5 dicembre 2018.

¹¹⁸ La Risoluzione della Regione Puglia, indica come base giuridica anche l'esame dei profili relativi al controllo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà; tuttavia, sembrano prevalere le articolate osservazioni di merito sulla proposta di regolamento della Commissione europea.

¹¹⁹ Secondo quanto previsto dall'articolo 24 della legge 234/2012, nel caso in cui il progetto di atto in discussione incida su materie affidate alla competenza regionale, su richiesta di una o più Regioni o Province autonome, il Governo convoca la Conferenza Stato-Regioni al fine del raggiungimento di una intesa ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 281/1997; in tal caso, su richiesta della Conferenza Stato-Regioni, il Governo appone una riserva di esame in sede di disamina dell'atto da parte del Consiglio dell'Unione europea (Consiglio), dandone comunicazione alla stessa. L'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome si intende comunque raggiunta decorsi trenta giorni dalla convocazione; allo stesso modo, dopo trenta giorni dalla comunicazione della apposizione della riserva di esame, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia della Conferenza Stato-Regioni (art. 24, commi 4 e 5 della legge 234/2012).

¹²⁰ In particolare, la Regione Valle d'Aosta segnala la partecipazione ai tavoli di coordinamento nazionale convocati per il tramite del coordinamento tecnico interregionale per gli aiuti di Stato di cui è capofila la Regione Lombardia; la Provincia autonoma di Trento segnala la partecipazione ai tavoli di concertazione per la definizione delle nuove regole di funzionamento e finanziamento dei programmi di cooperazione territoriale europea nella nuova programmazione dei fondi europei.

della normativa regionale di attuazione¹²¹.

In caso di inadempimento agli obblighi europei l'articolo 43 della legge 234/2012 prevede comunque il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti degli enti inadempienti.

Le Regioni, nel rispetto della legge statale, si sono dotate a loro volta di strumenti interni per evitare ritardi o inadempimenti nel recepimento del diritto europeo nelle materie di loro competenza.

Riprendendo il modello previsto a livello nazionale, salvo poche eccezioni, hanno previsto la possibilità di fare ricorso ad una legge annuale di adeguamento al diritto europeo, disciplinata dalle leggi regionali ordinamentali di procedura e denominata in maniera non sempre omogenea dalle singole Regioni.

Nel periodo di riferimento, relativamente al recepimento del diritto europeo, si segnalano le modifiche della legge regionale ordinamentale di procedura della Regione Toscana (in particolare, si veda l'articolo 8 dedicato alla disciplina della "legge europea regionale").

I casi effettivi di attuazione regionale del diritto europeo

Nel periodo di riferimento non risultano leggi di adeguamento periodico dell'ordinamento regionale al diritto europeo (c.d. leggi europee regionali).

Dai dati comunicati dalle singole Regioni risultano invece alcuni casi di attuazione regionale del diritto europeo mediante la previsione di specifiche disposizioni inserite in leggi settoriali, nonché mediante provvedimenti degli esecutivi regionali¹²².

Segnatamente, per l'anno 2020, sono state segnalate disposizioni inserite in leggi settoriali come segue: 2 delle Regioni Lombardia e Umbria, 1 delle Regioni Abruzzo, Basilicata e Calabria¹²³.

Nessuna Regione dichiara di avere adottato atti sostitutivi della disciplina statale ce-

¹²¹ Come è noto, lo Stato è l'unico responsabile in caso di inadempimento agli obblighi derivanti all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea: il potere sostitutivo dello Stato è regolato dagli articoli 40 comma 3, e 41 comma 1 della legge 234/2012. La normativa statale mette al riparo da violazioni del termine di recepimento degli atti europei, senza ledere l'autonomia regionale; l'intervento statale si configura, infatti, come suppletivo, ma cedevole. Con riferimento ai casi di attuazione urgente di provvedimenti europei, gli articoli 37 e 41 della legge 234/2012 prevedono una procedura straordinaria, rispettivamente per le materie di competenza statale e per le materie di competenza regionale.

¹²² I dati sull'effettiva attuazione del diritto europeo sono estratti dalle risposte delle singole Regioni al questionario predisposto annualmente per l'elaborazione del Rapporto.

¹²³ Nel medesimo anno, con riferimento agli strumenti di attuazione diversi dalla legge (regolamenti, deliberazioni di Giunta, decreti del Presidente), sono stati segnalati i seguenti provvedimenti regionali: 1 regolamento di esecuzione della Regione Lombardia; 16 deliberazioni della Giunta della Regione Lombardia (cui si aggiungono 16 decreti di attuazione); 9 deliberazioni della Giunta della Regione Umbria (cui si aggiunge 1 determinazione dirigenziale); 11 deliberazioni della Giunta della Regione Veneto; 5 deliberazioni della Giunta della Regione Sardegna (cui si aggiungono 4 decreti di attuazione); 29 deliberazioni della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano (cui si aggiungono 4 decreti di attuazione).

devole.

Non risultano inoltre casi di esercizio di rivalsa da parte dello Stato per violazione del diritto europeo, ai sensi dell'articolo 43 della legge 234/2012.

Diverse Regioni segnalano leggi regionali e provvedimenti amministrativi recanti misure urgenti per il sostegno all'economia e alla produttività, come contributo per la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, rilevanti ai fini della normativa europea in materia di aiuti di Stato¹²⁴.

Profili organizzativi interni

Sotto il profilo dell'organizzazione interna non sono state segnalate modifiche.

Sotto il profilo operativo diverse Regioni segnalano che l'emergenza Covid 19 ha ritardato gli adempimenti interni per la partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea e, in molti casi, ha rallentato o impedito i lavori consiliari dedicati all'esame degli atti relativi alle politiche europee.

Le Regioni Emilia-Romagna, Lazio, e Umbria segnalano che si è tenuta la sessione europea delle rispettive Assemblee legislative, conformemente a quanto previsto dalla normativa interna¹²⁵.

Segnalano sessioni consiliari dedicate all'esame del programma di lavoro annuale della Commissione, con approvazione di atti di indirizzo per l'individuazione dei temi e delle politiche considerati prioritari ai fini della partecipazione regionale alla formazione e all'attuazione del diritto europeo, anche le Regioni Abruzzo e Friuli Venezia-Giulia, nonché la Provincia autonoma di Trento.

La Regione Lombardia e la Provincia autonoma di Trento segnalano l'approvazione di atti di indirizzo per l'indicazione delle priorità regionali da comunicare al Governo nell'ambito delle consultazioni per la redazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Considerazioni conclusive

Nelle precedenti edizioni del *Rapporto* si è evidenziata la tendenza all'omogeneità dei modelli organizzativi regionali per la partecipazione al processo decisionale europeo.

¹²⁴ In particolare, segnalano di avere notificato degli atti che si configurano come aiuti di Stato secondo quanto previsto dalla legge 234/2012 le Regioni Emilia-Romagna e Piemonte, e la Provincia autonoma di Bolzano.

¹²⁵ Si segnala che anche nell'anno 2020 l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ha svolto diverse audizioni nell'ambito delle attività della sessione europea dell'Assemblea legislativa; risulta altresì l'audizione di portatori di interesse e di rappresentanti istituzionali da parte del Consiglio della Provincia autonoma di Trento nelle sedute dedicate all'esame del programma di lavoro annuale della Commissione per l'anno 2020.

I momenti centrali per la pianificazione delle attività regionali in materia di rapporti con l'Unione europea continuano a essere l'analisi del Programma di lavoro della Commissione europea, con riferimento alla partecipazione alla fase ascendente, e l'analisi della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello europeo, con riferimento all'individuazione degli indirizzi per l'adeguamento dell'ordinamento regionale.

Nel periodo di riferimento, come evidenziato da diverse Regioni, l'emergenza COVID 19 non ha consentito di avviare nei tempi previsti dagli Statuti e dalle leggi regionali le procedure per la partecipazione regionale al processo decisionale europeo.

Ai fini della partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale europeo, le Regioni che sono riuscite comunque a promuovere un confronto sul programma di lavoro annuale della Commissione hanno continuato ad assicurare il coinvolgimento delle formazioni sociali rappresentative delle categorie produttive e di rappresentanti istituzionali per l'individuazione dei temi prioritari di interesse (si vedano in particolare le esperienze dell'Emilia-Romagna, in maniera coerente a un modello consolidato, e della Provincia autonoma di Trento).

Con riferimento alla partecipazione regionale alla formazione del diritto europeo si segnala la prosecuzione del monitoraggio delle risoluzioni programmatiche regionali approvate all'esito dell'esame del programma di lavoro annuale della Commissione, svolto dalla Regione Emilia-Romagna. Come già osservato nella precedente edizione del Rapporto, il servizio svolto dagli Uffici dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna consente un'agile ricerca e consultazione degli atti di indirizzo per la partecipazione regionale alla formazione del diritto europeo mediante collegamenti pubblicati su una pagina dedicata del sito *web* istituzionale.

Una sistematica condivisione del lavoro istruttorio per l'individuazione degli atti di maggiore interesse per le Regioni, insieme alle attività di analisi e di coordinamento svolte dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, potrebbe favorire un maggiore contributo regionale alla definizione della posizione nazionale da sostenere nei negoziati europei.

1.9 Gli strumenti per la valutazione delle politiche legislative regionali*

Premessa

Il tema della qualità della legislazione e della valutazione delle politiche legislative interessa in modo trasversale entrambi i livelli di governo – Stato e Regioni – a cui sono attribuite competenze legislative e, in tal senso, risulta utile richiamare anche in questa edizione del presente Rapporto l'Accordo adottato dalla Conferenza Stato-Regioni il 27 marzo 2007 in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione.

Dal canto proprio, le Regioni hanno prodotto regole tecniche – talvolta negli Statuti o nei Regolamenti interni dei Consigli regionali, talaltra in apposite leggi, di riordino di settori o riguardanti specifiche materie – sulle attività di analisi da svolgersi nelle diverse fasi in cui si snoda l'*iter* di formazione delle leggi, nonché a seguito dell'emanazione dell'atto.

A tal proposito, le clausole valutative e le note informative sulle politiche legislative regionali costituiscono i principali strumenti di valutazione delle medesime. Infatti, la ricorrenza delle loro previsioni in norme legislative e la loro implementazione riescono a dare il senso dell'attenzione che le singole Regioni rivolgono a questo tema.

Risulta poi rilevante segnalare – prima di entrare nel merito dell'analisi – che la generale conoscibilità di questi strumenti è agevolata dallo sviluppo del network interregionale CAPIRe (con un proprio portale online) da parte delle Conferenze dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali¹²⁶.

Le analisi di valutazione ex ante ed ex post

Al livello regionale sono ormai ampiamente previsti strumenti per la valutazione della qualità della legislazione e delle politiche legislative regionali. Ad esempio, vengono in rilievo, quale strumento *ex ante*, l'analisi dell'impatto della regolazione (AIR) e, quale strumento *ex post*, la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR). Le disposizioni che li prevedono sono talvolta inserite negli Statuti o nei regolamenti interni dei Consigli regionali, talaltra in leggi di generale applicazione oppure riguardanti specifici settori e materie.

* Di Paolo Colasante, ricercatore in Diritto pubblico, ISSIRFA-CNR.

¹²⁶ Occorre precisare che i dati di questo capitolo sono frutto dell'incrocio delle informazioni derivanti dai questionari compilati dalle Regioni e di quelle tratte dal sito web del progetto "Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali" (www.capire.org).

Tutte le Regioni danno atto dell'esistenza di siffatti strumenti, ma non riferiscono di alcuna novità nel corso dell'anno 2020. A tal proposito, nella precedente edizione del presente Rapporto, già si osservava che le modeste novità allora riscontrate potevano essere dovute anche al fatto che le Regioni hanno ormai completato il loro processo di implementazione sul punto. A ciò può ora aggiungersi che la pandemia da Covid-19 ha verosimilmente frenato la spinta a sviluppare questi strumenti di valutazione delle politiche regionali, in quanto gli organi regionali sono stati prevalentemente assorbiti da attività legislativa e amministrativa legata alle esigenze determinate dalla situazione emergenziale.

Le clausole valutative

Nell'anno 2020, si è verificata una flessione nella previsione delle clausole valutative nelle leggi regionali, se si considera che complessivamente ne sono state approvate 42, mentre la media dei sei anni precedenti si attesta su circa 56 clausole valutative all'anno (113 nel biennio 2018-2019, 123 nel biennio 2016-2017, 99 nel biennio 2014-2015).

Se poi si confronta il risultato del 2020 con il miglior dato dei recenti anni scorsi (2014-2019), non può non notarsi una notevole distanza dal "picco" del 2017, in cui le Regioni hanno approvato 82 clausole valutative, quasi il doppio di quelle varate nell'anno oggetto di analisi nel presente Rapporto.

Passando all'analisi dei dati su base regionale, le Regioni a Statuto ordinario hanno formulato il seguente numero di clausole valutative: Puglia 8; Marche 6; Campania 5; Veneto 4; Lazio, Liguria e Lombardia 3; Molise e Toscana 2; Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna e Piemonte 1; Calabria e Umbria 0. Dal canto proprio, per le Regioni speciali e le Province autonome di Trento e di Bolzano, si rinvergono clausole valutative solo nella legislazione del Friuli-Venezia Giulia e della Sardegna (1 per ciascuna), mentre le altre autonomie speciali non ne hanno varata alcuna.

Nella figura che segue (n. 1) sono rappresentati i dati ora esposti, con un confronto con gli anni precedenti (a partire dal 2014).

L'analisi del grafico suggerisce alcune osservazioni, di cui la prima è che l'andamento delle singole Regioni rispetto alla predisposizione di clausole valutative è piuttosto ondivago, in quanto non contrassegnato da una significativa omogeneità di anno in anno. Prendendo in considerazione gli ultimi quattro anni (2017-2020), potremmo dire che sfuggono a questa conclusione solo la Toscana, le Marche, la Puglia e il Veneto, che hanno varato clausole valutative in modo piuttosto costante, salvo lievi variazioni. Stupisce invece il dato del 2020 dell'Emilia-Romagna, la quale sin dal 2014 aveva dato luogo a un numero significativo di clausole valutative (da 7 a 10) e che, invece, nell'anno oggetto di

questa analisi ne presenta una soltanto.

Può infine osservarsi che è piuttosto deludente il risultato delle Autonomie speciali rispetto alla previsione di clausole valutative.

Ciò posto, il notevole numero di clausole valutative che vengono in esame non consente un'analisi puntuale di ognuna di esse. Può, però, rilevarsi che la maggior parte è contenuta in leggi organiche o di riordino di ampi settori (oppure in leggi che modificano queste ultime), mentre la loro formulazione è meno frequente nei casi in cui la regolazione riguarda un frammento modesto di una materia.

Pur con gli inconvenienti a cui la classificazione va incontro – trattandosi di un'operazione necessariamente discrezionale – sembra opportuno segnalare che, come nel periodo 2016-2019, nell'anno 2020 è sempre sulla materia delle politiche sociali che si registra il maggior numero di clausole valutative (10), sebbene un eguale dato stavalta interessi anche la materia della tutela della salute.

Ben distante è il numero di clausole valutative relativamente agli altri settori, fra cui – con una certa ricorrenza – possono segnalarsi: 6 clausole valutative in materia di energia; 4 sulle attività produttive (fra cui l'agricoltura); 3 sulla promozione della cultura e 3 sull'istruzione.

Residuale è la presenza di clausole valutative in leggi regionali su altre materie: ambiente (2), polizia locale (1), governo del territorio (1), trasporti (1) e sport (1).

Le note informative

Nel 2020 le Regioni hanno dato luogo a 6 note informative, in sostanziale continuità con gli anni precedenti, tendo conto che a partire dal 2014 non ve ne sono mai state più di 6¹²⁷.

La maggior parte delle note informative su politiche regionali dell'anno 2020 sono state prodotte dalla Regione Piemonte (3) e poi ve ne sono state 2 della Regione Toscana e una della Regione Lombardia. Pertanto, rimane la considerazione negativa che solo una minima parte delle Regioni italiane sviluppa questo strumento.

Le note informative della Regione Piemonte (nn. 8-9-10 del 2020) sono state redatte dalla Direzione Processo legislativo e Comunicazione istituzionale – Ufficio Qualità della normazione e valutazione delle politiche del Consiglio regionale e hanno avuto ad oggetto politiche piuttosto diverse fra loro.

¹²⁷ Nella precedente edizione del presente Rapporto, si rilevava che né dai questionari compilati dai Consigli regionali, né dal portale del progetto CAPIRe fosse possibile estrarre informazioni utili in merito alle note informative del 2019, riservando alla presente edizione eventuali riferimenti utili in merito. Può quindi ora darsi conto dell'unica nota informativa del 2019 menzionata nel portale CAPIRe, riconducibile alla Regione Toscana (n. 43 del 2019), concernente "La sicurezza stradale in Toscana: un'analisi a otto anni dalla l.r. 19/2011".

La nota informativa n. 8 del 2020 riguarda le esigenze conoscitive del Consiglio inerenti alla funzione di controllo non ispettivo e, in particolare, il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione delle politiche regionali; la n. 9 del 2020 concerne il contrasto alla povertà e l'inclusione sociale; la n. 10 del 2020 analizza l'attuazione del diritto allo studio e della libera scelta educativa in Piemonte. Quest'ultima è l'unica a recare una vera e propria conclusione; anzi, ancor meglio, delle indicazioni di *policy*, come la modifica della soglia ISEE per l'accesso ai Voucher regionali per la parziale copertura delle spese scolastiche, oltre ad altre modifiche della disciplina di quest'ultimo sostegno.

Le note informative della Regione Toscana (nn. 43-44 del 2020) sono state redatte a cura del Settore "Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche. Assistenza al Difensore civico e agli Organismi di garanzia e consulenza" del Consiglio regionale.

La nota informativa n. 43 del 2020 analizza la situazione dell'esercizio associato delle funzioni comunali tramite le Unioni di Comuni e ritiene che due questioni rivestano natura prioritaria: la definizione della Carta delle autonomie locali e la realizzazione di un controllo di gestione per le Unioni di Comuni, il quale contempra anche le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico, nonché l'elevazione del livello di professionalità.

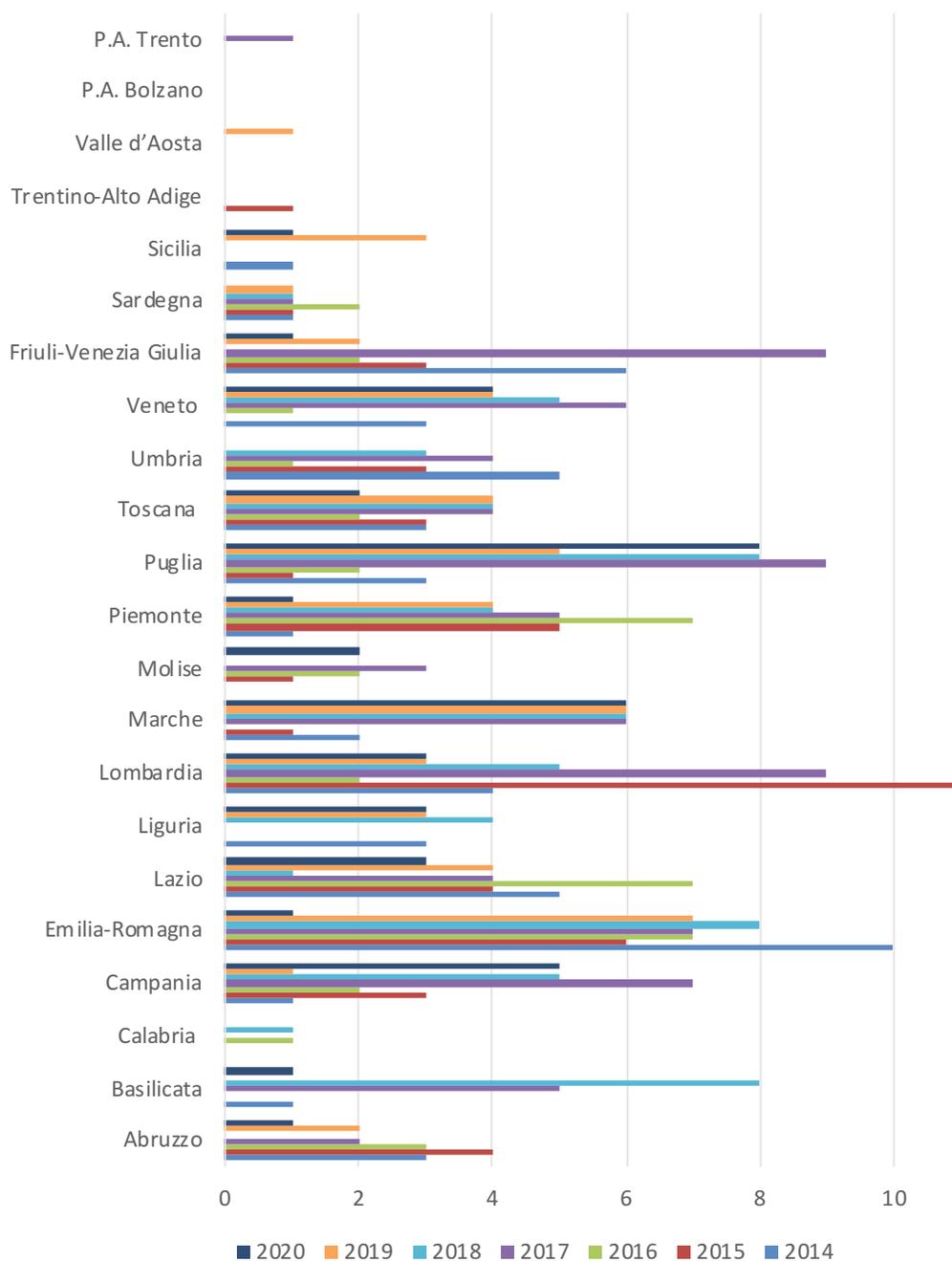
La nota informativa n. 44 del 2020 si occupa del Fondo regionale per la non autosufficienza dopo dieci anni di attuazione e, svolta un'analisi dei dati di rilievo, conclude sollecitando una riduzione dei tempi della risposta assistenziale, sia per la presa in carico che per l'erogazione delle prestazioni, al fine di garantire un riscontro tempestivo a favore degli aventi diritto.

La nota informativa n. 33 del 2020 della Regione Lombardia è stata redatta dall'Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali del Consiglio regionale e ha ad oggetto il contrasto alla violenza sulle donne, con un focus sul periodo di emergenza sanitaria determinata dalla pandemia da Covid-19. L'analisi invita a potenziare il più possibile il sistema informativo sul fenomeno, sulle politiche che cercano di affrontarlo e sulle conseguenze che esso genera; inoltre, rileva un aumento del numero di donne che chiedono aiuto in quanto vittime di violenza, pur non essendo possibile comprendere se ciò sia dovuto a un'intensificazione del fenomeno o all'efficacia delle campagne di contrasto, che quindi indurrebbe maggiormente le donne a rivolgersi alle strutture competenti.

Il seguito dato agli strumenti per la valutazione delle politiche regionali. Considerazioni conclusive

Gli strumenti a disposizione delle Regioni per la valutazione delle politiche regionali non sembrano aver avuto un seguito significativo nelle competenti sedi politiche, se si bada al modesto numero di casi in cui - nell'anno 2020 - le loro risultanze sono state di-

Figura n. 1 - 2014-2019 - Numero delle clausole valutative formulate in via legislativa



scusse nelle Commissioni consiliari o in Aula. Occorre peraltro aggiungere che, invero, solo in alcune Regioni ciò è avvenuto, mentre le altre non segnalano di aver svolto attività del genere.

Si tratta delle Regioni ordinarie Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Umbria, Marche, Piemonte e Veneto, nonché della Regione speciale Friuli-Venezia Giulia.

In particolare, la Giunta dell'Emilia-Romagna ha complessivamente presentato 10 relazioni in risposta a leggi recanti clausole valutative, mentre nel precedente biennio (2018-2019) ne aveva presentate 32 (mediamente 16 per anno). Diversamente dal biennio 2016-2017, non si dà atto di discussioni nelle Commissioni competenti per materia concernenti le medesime.

Dal canto proprio, la Giunta della Regione Lazio ha dato luogo a due relazioni informative su clausole valutative, che sono state trasmesse al Comitato per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali e alla Commissione consiliare competente, ma nessuna di esse è stata oggetto di esame in Aula.

In Lombardia, il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione ha preso in esame l'attuazione di 31 politiche regionali sulla base delle relazioni periodiche inviate dalla Giunta regionale e degli esiti delle missioni valutative concluse. In tutti i casi, il Comitato ha inviato osservazioni e proposte agli Assessori regionali e alle Commissioni di merito. Dal canto proprio, le Commissioni hanno trattato 17 delle suddette Relazioni, tenendo in conto le osservazioni formulate dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione.

Anche la Giunta della Regione Umbria ha elaborato 9 relazioni sulle clausole valutative previste per legge, rimettendole all'esame del Comitato per il controllo e la valutazione.

Infine, la Giunta della Regione Marche ha trasmesso al Consiglio una relazione sulla missione valutativa sulle politiche regionali nei confronti della popolazione anziana non autosufficiente, nonché un Rapporto sul fenomeno della violenza sulle donne. Del pari, le Giunte delle Regioni Piemonte e Friuli-Venezia Giulia hanno trasmesso una relazione informativa al Consiglio (al rispettivo Comitato e alle Commissioni competenti per materia). Più genericamente, la Regione Veneto segnala la presentazione e l'esame presso la IV Commissione di dossier tematici e report sulle policy regionali e sullo stato di avanzamento ed attuazione di leggi regionali organiche e di settore.

Alla luce dei dati riportati e delle riflessioni svolte, non sembra possibile discostarsi dalle conclusioni formulate nelle precedenti edizioni di questo Rapporto. Infatti, la previsione degli strumenti concernenti la qualità della legislazione e la valutazione delle politiche legislative – testimoniata soprattutto dal ricorso alla previsione di clausole valutative – stenta a tradursi in effettive conseguenze pratiche o, almeno, in rilevanti atti di natura politica.

2. L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA IN FRANCIA, GERMANIA, REGNO UNITO E SPAGNA

a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera

2.1 Premessa

Finalità e metodo di formazione

L'*Osservatorio sulla legislazione straniera*, istituito presso la Biblioteca della Camera dei deputati, provvede annualmente al monitoraggio ed all'analisi quantitativa e qualitativa dell'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna nell'anno di riferimento.

In particolare, le schede qui di seguito predisposte in relazione alla legislazione approvata nell'anno 2020 forniscono un aggiornamento dei dati riportati nella Parte III delle precedenti edizioni del "Rapporto sullo stato della legislazione".

I dati relativi alla produzione legislativa registrata nel biennio considerato in ciascuno dei quattro Paesi presi in esame vengono illustrati attraverso schede sintetiche articolate in una prima parte descrittiva, in cui si presentano i risultati quantitativi e qualitativi della rilevazione effettuata, ed in una seconda parte di prospettazione tabellare dei dati in questione.

All'analisi di tali dati quantitativi segue la classificazione dei diversi provvedimenti legislativi, secondo tipologie proprie di ciascun paese.

La parte descrittiva di ogni scheda di sintesi è infine completata da alcuni riferimenti analitici relativi ai principali settori di intervento legislativo nell'anno di riferimento ed alle eventuali riforme costituzionali e istituzionali approvate o in corso di esame. Per la Germania, il Regno Unito e la Spagna, sono infine riportati in un'apposita tabella i dati quantitativi sulla produzione legislativa delle autonomie territoriali negli anni più recenti.

2.2 Introduzione

I dati quantitativi sulla produzione legislativa, rilevati per ciascun paese nell'anno 2020, sono i seguenti:

Paese	Leggi approvate nel 2020	Leggi approvate nel 2019
Francia	59	70
Germania	152	125
Regno Unito	29	31
Spagna	14	8

Rispetto agli anni precedenti, si confermano per tutti i Paesi esaminati i dati riferiti all'iniziativa legislativa che risultano più strettamente connessi all'articolazione dei rapporti fra Governo e Parlamento propria della rispettiva forma di governo.

Per l'anno 2020, i dati percentuali relativi al rapporto fra iniziativa legislativa governativa e parlamentare, nell'ambito del numero complessivo delle leggi approvate, sono i seguenti:

	Iniziativa governativa		Iniziativa parlamentare		Iniziativa mista o altra ¹	
	2020	2019	2020	2019	2020	2019
Francia	44 (75%)	49 (70%)	15 (25%)	21 (30%)	-	-
Germania	440 (81,2%) (XIX leg. ott. 2017 - sett. 2021)		102 (18,8%) (XIX leg. ott. 2017 - sett. 2021)		0	
Regno Unito	29 (100%)	22 (71%)	0 (0%)	9 (29%)	-	-
Spagna	12 (86%)	4 (50%)	2 (14%)	3 (37,5%)	0 (0%)	1 (12,5%)

¹ La categoria dell'iniziativa mista si riferisce alla legislazione federale tedesca e riguarda i provvedimenti derivanti dall'unificazione di iniziative governative e parlamentari o approvati mediante procedimento di mediazione (Vermittlungsverfahren) fra i testi rispettivamente approvati in ciascuno dei due rami del Parlamento, mentre la categoria dell'iniziativa "altra", distinta dalla governativa e parlamentare, è riferita alla legislazione spagnola ed è costituita dai provvedimenti derivanti da proposte presentate dalle Regioni (Comunidades Autónomas) o dovute all'iniziativa popolare.

2.3 Francia

Dati quantitativi

Nel **2020** sono state promulgate in Francia **59 leggi**, registrando pertanto un dato inferiore a quello dei due anni precedenti e eguale a quello del 2017 (70 nel 2019, 68 nel 2018 e 59 nel 2017). Si tratta di un dato comunque nettamente **inferiore** alla media annuale del periodo 1991-2020 (circa 89 leggi annue).

Va anche osservato che il numero di leggi approvate in Francia, sempre in relazione all'arco temporale 1991-2020, ha subito notevoli oscillazioni, talvolta anche da un anno all'altro. Si rileva inoltre che, in alcuni anni, la produzione legislativa è stata di più di 100 leggi. Oltre al 2016, gli anni che hanno registrato tale dato sono stati il 1994 (133), il 1996 (105), il 1999 (111), il 2003 (114), il 2005 (104), il 2007(107), il 2010(114) e il 2011(111) (vedi Tabella 1).

L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, anche nell'anno 2020 si registra, come di consueto, una decisa prevalenza dei progetti di origine governativa.

Delle **59 leggi** promulgate durante il 2020, **44** (75%) provengono da **disegni di legge del Governo** (*projets de loi*) e **15** (25%) provengono da **proposte di legge di iniziativa parlamentare** (*propositions de loi*).

In particolare, le leggi promulgate nel 2020 derivanti da disegni di legge del Governo sono un po' al di sotto rispetto alla media annua relativa al periodo 1991-2020 (una media di 74 leggi all'anno provenienti da *projets de loi*). Occorre inoltre rilevare che nel 2020 la percentuale di leggi proveniente da proposte di legge di iniziativa parlamentare (25%) è più o meno in linea con quello degli anni precedenti.

Sempre con riferimento alle leggi derivanti da **progetti di legge di iniziativa parlamentare**, va rilevato che alcuni segnali di un loro possibile aumento si erano già evidenziati a partire dal 1996, per effetto della **riforma costituzionale del 1995** (*Loi constitutionnelle n. 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires*), con cui è stato in particolare introdotto il nuovo comma 3 dell'art. 48 Cost. che stabiliva l'istituzione di una seduta al mese "riservata prioritariamente all'ordine del giorno fissato da ciascuna assemblea". La riforma ha favorito la presentazione di un maggior numero di proposte di legge di iniziativa parlamentare in

quanto è stata facilitata la possibilità della loro discussione in questa speciale “*séance mensuelle réservée*”².

Inoltre, con la successiva ed ampia **riforma costituzionale del 23 luglio 2008** (*Loi constitutionnelle n. 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République*), è stata compiuta una nuova revisione dell'art. 48 Cost., ampliando le possibilità di ciascuna camera di definire il proprio ordine del giorno, favorendo così ulteriormente la possibilità dei parlamentari di “calendarizzare” la discussione di proprie proposte di legge. Con la riforma del 2008 è stata inoltre prevista, attraverso la modifica dell'art. 39 Cost., la possibilità per il presidente di ciascuna camera di richiedere un parere al Consiglio di Stato su una proposta di legge presentata, in modo tale da ottenere un preliminare esame tecnico-giuridico del testo. Al fine di agevolare l'esame di progetti di legge di parlamentari, la riforma del 2008 ha anche disposto, modificando l'art. 45 Cost., che, in una determinata fase del loro esame, i presidenti delle camere, congiuntamente, possano convocare una “commissione bicamerale paritetica” (*Commission mixte paritaire*). A tale organo è affidato l'incarico di elaborare un testo di compromesso sulle disposizioni ancora in discussione di una proposta di legge in caso di disaccordo tra le due assemblee, dopo due letture del testo in ciascuna camera. Il compito di convocare la *Commission mixte paritaire* per l'esame di proposte parlamentari era precedentemente riservato solo al Governo, che tuttavia conserva il potere esclusivo di attivarla se è in esame un disegno di legge³.

Nell'ambito della sola **legislazione di iniziativa governativa**, si registra anche nel 2020 la consueta ampia consistenza numerica delle **leggi di ratifica di trattati, convenzioni e accordi internazionali**, pari nel 2020 a **12** su un totale di 44 leggi di tale iniziativa (corrispondenti al 27% del totale delle leggi derivanti da disegni di legge del Governo e al 20% delle leggi complessivamente approvate nell'anno).

Come si rileva anche dalla Tabella 2, le leggi di ratifica, salvo le eccezioni del 2013 e 2014 (anni nei quali questo tipo di provvedimenti costituisce circa un terzo del totale delle leggi promulgate), rappresentano in linea di massima poco meno della metà delle leggi approvate annualmente, in alcuni casi il 50% esatto (2003 e 2009), in altri ancora persino più della metà del numero complessivo delle leggi (2004, 2005, 2007 e nel 2015). Il dato del 2020 si pone quindi al di sotto della media.

Merita inoltre di essere precisato che le leggi di ratifica di trattati, convenzioni e ac-

² Cfr. sull'argomento: Ph. Bachschmidt, “Droit parlementaire. Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire”, in *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2/2009 (n° 78), p. 343-365 (<http://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2009-2-page-343.htm>).

³ Per un approfondimento sui nuovi art. 39, art. 45 e art. 48 della Costituzione francese, modificati con la riforma costituzionale del 23 luglio 2008, si veda il *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, XVII legislatura, Roma, 2014, Vol. II, Tomo II, pp. 601-603.*

cordi internazionali costituiscono, com'è noto, atti del Parlamento che, prescindendo dai rari casi in cui tali documenti rivestono un particolare interesse politico, non subiscono significative modifiche presso le Camere e dunque non rappresentano propriamente il frutto dell'attività legislativa di deputati e senatori. L'adozione di tali leggi consente in sostanza al Parlamento di svolgere una funzione di controllo sull'attività del Presidente della Repubblica e del Governo in ambito internazionale.

Tra le restanti leggi d'iniziativa governativa (35) possono essere innanzitutto individuate tre tipologie di provvedimenti: 1) le leggi relative alla manovra finanziaria e alla contabilità pubblica; 2) le "leggi di abilitazione" e quelle di ratifica delle ordinanze; 3) le leggi di orientamento e programmazione.

Nella prima categoria rientrano le **leggi di bilancio e di assestamento** (6 su 59) e le **leggi di finanziamento della sicurezza sociale** (1 su 59). Complessivamente queste leggi di indirizzo finanziario rappresentano il **4% delle leggi del 2020**.

Con riferimento alla seconda categoria, nel 2020 è stata approvata **1 loi de ratification de ordonnances**.

Si tratta di una tipologia di provvedimenti assimilabile alle leggi di conversione in legge dei decreti-legge previste nell'ordinamento italiano.

Per quanto riguarda la terza categoria, concernente le **leggi di programmazione**, che ai sensi dell'art. 34 Cost. determinano gli obiettivi dell'azione dello Stato in diversi settori ne è stata approvata 1 nel 2020.

Al netto delle tre tipologie di leggi appena menzionate e delle leggi di ratifica di trattati e convenzioni internazionali, sono stati approvati altri **23 progetti d'iniziativa governativa nel 2020** riguardanti diverse materie (Vedi Tabella 2).

Principali settori di intervento legislativo

Nel **settore istituzionale** sono intervenute innanzitutto la *Loi organique n° 2020-364 du 30 mars 2020 modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution* e la *Loi n° 2020-366 du 30 mars 2020 modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et prorogant le mandat des membres de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet*, di modifica delle precedenti leggi del 23 luglio 2010, che consentono al Presidente della Repubblica di attribuire incarichi e funzioni secondo un elenco redatto in allegato. Il Presidente della Repubblica può d'ora in poi nominare anche: il CdA dell'Agenzia nazionale per la sicurezza dei medicinali e dei prodotti sanitari; il CdA dell'Agenzia nazionale per la sicurezza alimentare, ambientale e sanitaria; il Presidente dell'Autorità di regolamentazione dei trasporti; il Presidente dell'Autorità nazionale del gioco; il Presidente della

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi; il CdA dell'Ufficio francese per l'immigrazione e l'integrazione; il CdA della Società nazionale ferroviaria (SNCF). Viene inoltre prorogato il mandato dei membri dell'Autorità per la diffusione delle opere e la protezione dei diritti su Internet.

La *Loi organique n° 2020-365 du 30 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19* sospende fino al 30 giugno 2020 il periodo di tre mesi al termine del quale il Consiglio di Stato e la Corte di Cassazione devono trasmettere, previo esame, una questione prioritaria di costituzionalità al Consiglio Costituzionale e il termine di tre mesi durante il quale il Consiglio costituzionale decide su una questione trasmessa La *Loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires* specifica le condizioni per organizzare il secondo turno delle elezioni comunali fissate per il 28 giugno 2020 e autorizza la possibilità di annullare questo secondo turno in condizioni di «cluster» epidemici, rinviando inoltre le elezioni consolari.

La *Loi n° 2020-833 du 2 juillet 2020 relative au droit des victimes de présenter une demande d'indemnité au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions* ha modificato invece l'articolo 706-5 del codice di procedura penale relativo alla data di inizio del termine per adire la Commissione per il risarcimento delle vittime di reati (atti di terrorismo e altri reati (CIVI), mentre la *Loi organique n° 2020-976 du 3 août 2020 portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France* ha disposto il rinvio dell'elezione di sei senatori rappresentanti i francesi all'estero e delle elezioni suppletive per i deputati e i senatori che rappresentano i francesi residenti all'estero.

La *Loi n° 2020-1023 du 10 août 2020 instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine* mirava a creare un regime di sicurezza specifico per le persone condannate per terrorismo al momento del rilascio dal carcere. Questo regime di sicurezza è stato in parte censurato dal Consiglio costituzionale. La legge promulgata contiene quindi un unico articolo (l'unico non censurato dal Consiglio costituzionale) che modifica il codice penale, specificando che i colpevoli di atti terroristici sono condannati al controllo socio-giudiziario dopo l'uscita dal carcere a meno che il tribunale non decida, su parere motivato, di non pronunciare questa sentenza in considerazione delle circostanze del reato e della personalità del suo attore. La *Loi organique n° 2020-1022 du 10 août 2020 prorogant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental* ha invece prorogato il mandato dei membri del Consiglio economico sociale e ambientale in attesa della sua riforma.

La *Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique* mira a semplificare e velocizzare l'attività della pubblica amministrazione, faci-

litando inoltre l'accesso ai servizi pubblici da parte dei cittadini. La legge prosegue innanzitutto il percorso di razionalizzazione delle commissioni consultive, annunciato nel novembre 2019 in occasione del quarto comitato interministeriale della trasformazione pubblica (CITP). Due decreti intervenuti nel dicembre 2019 hanno già soppresso gran parte di tali commissioni, come ad esempio l'Osservatorio della recidiva e il Consiglio superiore della mutualità. Altre invece hanno subito una fusione, come il Consiglio superiore per l'uguaglianza professionale e l'Alto consiglio per l'uguaglianza (HCE). Per avvicinare il servizio pubblico agli utenti, la legge procede inoltre al decentramento di varie decisioni amministrative. Sono interessati diversi settori, in particolare la cultura, l'economia e la salute. Il governo auspica quindi che con tale riforma oltre il 99% delle decisioni amministrative individuali siano prese a livello decentrato, vale a dire dai prefetti. Alcune procedure amministrative sono inoltre semplificate, come la dispensa dalla presentazione di un attestato di domicilio per l'ottenimento delle carte d'identità, passaporti, patenti di guida (*Justif'Adresse*) o ancora la procedura di iscrizione all'esame pratico della patente di guida. In relazione a quest'ultima procedura viene creato un nuovo servizio affinché i candidati possano, direttamente o attraverso la loro scuola guida, prenotare un posto d'esame via internet. Il certificato medico per la pratica sportiva di un bambino non è più richiesto. Esso è sostituito da una dichiarazione dei genitori, fatta eccezione per gli sport a rischio. Le formalità di apertura di un libretto di risparmio popolare (LEP) sono facilitate. I privati non sono più tenuti a fornire i documenti richiesti alle loro banche, le quali si incaricheranno direttamente di effettuare le verifiche necessarie presso l'amministrazione fiscale. Le procedure amministrative sono snellite per accelerare l'avvio degli impianti industriali e sviluppare o ricollocare l'attività e i posti di lavoro nei territori. Il testo garantisce, in particolare, l'affidamento dei promotori di progetti industriali, garantendo loro che, qualora la regolamentazione, in particolare in materia ambientale, cambi durante il procedimento che istruisce il loro fascicolo, quest'ultimo sarà soggetto a quella applicabile agli impianti già esistenti, salvo eccezioni. Il prefetto potrà inoltre, d'ora in avanti, scegliere tra una consultazione pubblica *on-line* o un'indagine pubblica per alcuni progetti soggetti a procedura di autorizzazione, a condizione che gli stessi debbano essere sottoposti a valutazione di impatto ambientale. Il prefetto potrà, da un altro punto di vista, fissare un termine vincolante per le operazioni di ripristino delle aree industriali dismesse, che hanno accolto impianti classificati per la protezione dell'ambiente. Ulteriori disposizioni in materia di "democrazia ambientale" sono state modificate: ad esempio, è stato stabilito il diritto di opzione per il promotore di un progetto che può scegliere di sottoporre l'intero progetto alla concertazione prevista dal codice dell'ambiente, che in tal caso vale come consultazione obbligatoria a norma del codice urbanistico se l'autorità incaricata di organizzare la concertazione dà il suo assenso. Le norme in materia di appalti pubblici sono rese più flessibili in caso di

circostanze eccezionali, nonché per le piccole e medie imprese. L'aggiudicazione derogatoria di taluni appalti è semplificata (l'interesse generale diventa motivo di ricorso a un appalto a trattativa privata), l'accesso delle imprese in difficoltà ai contratti della commessa pubblica è facilitato, il dispositivo a favore delle piccole e medie imprese previsto per i mercati di partenariato è esteso a tutti i mercati globali. Inoltre, fino alla fine del 2022, la soglia di esenzione dalla pubblicità e di messa in concorrenza per la conclusione degli appalti di lavori è aumentata a 100.000 euro. Il ricorso agli appalti di progettazione e costruzione per le infrastrutture di trasporto dello Stato è esplicitamente previsto. Le vendite *online* di medicinali da parte dei farmacisti sono infine facilitate. Esse non sono più soggette ad autorizzazione preventiva, ma solo ad una dichiarazione di apertura del sito.

La *Loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée* adatta la procedura penale francese alla nuova Procura europea, istituita alla fine di settembre 2020. Rinnova inoltre la giustizia penale ambientale, specializzandola. La Francia partecipa alla cooperazione rafforzata che riunisce 22 Stati membri dell'Unione europea (UE) per creare la Procura europea, sulla base del regolamento del 12 ottobre 2017. La Procura europea è una nuova autorità giudiziaria. Il suo ruolo è indagare e perseguire frodi ai danni del bilancio dell'UE e altri reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione (truffe IVA, corruzione, appropriazione indebita di fondi pubblici, ecc.). La Procura europea si basa su una struttura a due livelli: **un livello centrale**, composto dal capo della Procura europea e da 22 procuratori europei (uno per Stato membro partecipante); **22 livelli decentrati** all'interno di ciascuno Stato membro partecipante. A livello decentralizzato, i procuratori europei delegati sono responsabili del monitoraggio operativo delle indagini e delle azioni penali. La legge adatta, in particolare, la procedura penale francese alla Procura europea. Il codice di procedura penale è quindi integrato per definire le competenze e le attribuzioni dei procuratori europei delegati e le regole di procedura ad essi applicabili. Il tribunale giudiziario e la Corte d'appello di Parigi avranno giurisdizione esclusiva sulle violazioni degli interessi finanziari dell'UE. Sono inoltre specificate le condizioni alle quali la Procura europea è competente per i reati doganali che ledono gli interessi finanziari dell'UE. Vengono creati **tribunali ambientali** specializzati. In particolare, un tribunale giudiziario sarà creato nell'ambito della giurisdizione di ciascuna corte d'appello per le indagini, l'azione penale, e il giudizio sui crimini ambientali. Questi tribunali specializzati saranno competenti anche per il contenzioso civile (azioni relative al danno ecologico e azioni di responsabilità civile). Inoltre, d'ora in poi sarà possibile concludere **accordi giudiziari di interesse pubblico (CJIP) in materia ambientale**. Questo strumento di transazione penale, già esistente in campo fiscale, consente al pubblico ministero di offrire un'alternativa al procedimento penale per un'impresa coinvolta in un reato ambientale. L'accordo può richiedere il pagamento di una multa fino al 30% del fatturato dell'azienda, la riduzione in

ripristino dei luoghi e il risarcimento per danni ecologici causati entro un periodo massimo di tre anni. Vengono infine rafforzati i poteri dell'Ufficio del procuratore nazionale antiterrorismo (PNAT) e quelli dell'Ufficio del procuratore finanziario nazionale (PNF) nella lotta contro le pratiche anticoncorrenziali.

La *Loi organique n° 2020-1669 du 24 décembre 2020 relative aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles*, considerata l'epidemia di Covid-19, consente di estendere fino al 13 giugno 2021 l'organizzazione delle elezioni legislative e senatoriali suppletive. Prevede l'adeguamento di volta in volta delle regole elettorali al contesto sanitario e **il voto per delega è facilitato**: come nel giugno 2020, durante il secondo turno delle elezioni comunali posticipate, la **stessa persona può ricevere due deleghe** invece di una. La *Loi n° 2020-1670 du 24 décembre 2020 relative aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales* consente anch'essa di prorogare fino al 13 giugno 2021 l'organizzazione delle elezioni suppletive di un consiglio comunale o del consiglio della metropoli di Lione; anche in questo caso la **stessa persona può ricevere due deleghe** invece di una.

La *Loi n° 2020-1671 du 24 décembre 2020 relative à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure* **rinvia** di sette mesi, dal 31 dicembre 2020 al 31 luglio 2021 (invece del 31 dicembre 2021 inizialmente previsto dal governo), la durata di applicazione delle **misure temporanee** introdotte dalla **legge del 30 ottobre 2017 di rafforzamento interno, sicurezza e lotta al terrorismo nota come SILT** in merito a:

- perimetri di protezione;
- la chiusura amministrativa dei luoghi di culto per favoreggiamento o istigazione del terrorismo;
- misure di controllo e sorveglianza amministrative individuali, in particolare per coloro che escono dal carcere condannati per atti di terrorismo o detenuti radicalizzati;
- visite domiciliari e pignoramenti;
- controllo parlamentare.

Queste misure figurano nei capitoli da VI a X del titolo II del libro II del codice di sicurezza interna. Il testo estende inoltre per un anno, **fino al 31 dicembre 2021**, la **tecnica di intelligence denominata «algoritmo»** prevista dall'articolo L. 851-3 del Codice di sicurezza interna. Questa tecnica è stata messa in atto **in via sperimentale** dalla **legge del 24 luglio 2015 sull'intelligence**, al fine di rilevare le minacce terroristiche in una fase iniziale. Anche la data entro cui il governo dovrà presentare al Parlamento una relazione sull'applicazione di questo articolo è posticipata dal 30 giugno 2020 al 30 giugno 2021.

Nel **settore economico-finanziario** si segnalano innanzitutto i provvedimenti emanati per affrontare **l'emergenza dovuta alla pandemia da Covid 19**.

La *Loi n° 2020-290 du lundi 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19* ha istituito un dispositivo di «stato di emergenza sanitaria», accanto allo stato di emergenza di diritto comune previsto dalla legge del 3 aprile 1955. Questo dispositivo, introdotto nel codice della sanità pubblica, non ha validità indeterminata. Le sue disposizioni sono valide per un anno, fino al 1° aprile 2021. Si è trattato di «consolidare le basi giuridiche» sulle quali si basavano fino ad allora le misure governative adottate per gestire l'epidemia di Covid-19. Questo nuovo stato di emergenza sanitaria può riguardare una parte o l'intero territorio (compresi i territori d'oltremare) «in caso di catastrofe sanitaria che metta in pericolo, per la sua natura e gravità, la salute della popolazione». È dichiarato da un decreto in Consiglio dei ministri, adottato su proposta del ministro della sanità. I dati scientifici sulla situazione sanitaria che lo hanno motivato devono essere resi pubblici. La sua proroga oltre un mese deve essere autorizzata da una legge che ne fissa la durata. Tuttavia, a titolo di deroga nel contesto del coronavirus, lo stato di emergenza sanitaria è stato dichiarato per due mesi, ossia fino al 24 maggio 2020 sull'intero territorio. Nell'ambito di questo stato di emergenza, il Primo Ministro può adottare con decreto le misure elencate dalla legge: ordinare un confinamento a domicilio, requisizioni, vietare le riunioni, ecc. Può anche adottare misure temporanee di controllo dei prezzi di alcuni prodotti, permettere ai pazienti di disporre di medicinali e decidere ogni limitazione di tipo regolamentare alla libertà d'impresa. Il ministro della sanità può, mediante decreto, fissare le altre misure generali e le misure individuali. I prefetti possono essere autorizzati ad adottare misure di applicazione a livello locale. Tutte queste misure devono essere motivate dalla crisi sanitaria e proporzionate ai rischi incorsi. Esse possono essere oggetto di un ricorso dinanzi al giudice amministrativo. Quando lo stato di emergenza sanitaria è dichiarato, «un comitato di scienziati» si riunisce immediatamente. Entro il 24 luglio 2020, il governo è autorizzato ad adottare misure provvisorie (in alcuni casi applicabili a decorrere dal 12 marzo 2020) per far fronte alla situazione di difficoltà di settori produttivi specifici. Tali misure riguardano numerosi settori. Si tratta in particolare, ad esempio di: aiutare e sostenere i bilanci delle imprese e delle associazioni al fine di limitare i fallimenti e i licenziamenti (creazione di un fondo di solidarietà con la partecipazione delle regioni per le piccole imprese; estensione della cassa integrazione a vari settori produttivi; rafforzamento della capacità della Banca pubblica d'investimento di accordare garanzie; riporto degli oneri sociali e fiscali negli esercizi successivi e sospensione delle fatture di affitto, di gas e di elettricità per le piccole imprese).

La *Loi n° 2020-289 du lundi 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020* stabilisce una **garanzia statale sui prestiti concessi alle imprese dalle banche per un valore totale di 300 miliardi di euro**. Questo dispositivo si rivolge a tutte le aziende, indipendentemente dalle loro dimensioni. Fornisce la garanzia statale fino al 90% del prestito e permette di finanziare fino al 25% del fatturato annuo dell'azienda. È istituito inoltre

un **fondo di compensazione per le piccolissime imprese (TPE), i lavoratori autonomi e i microimprenditori** con un fatturato inferiore a 1 milione di euro. Questo fondo è cofinanziato dalle regioni. Per posticipare tasse e oneri sociali per il mese di marzo del 2020 a tutte le aziende che ne fanno richiesta, **vengono infine stanziati 45 miliardi di euro** a sostegno dell'economia e delle imprese.

La *Loi n° 2020-473 du samedi 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020* amplifica e integra le misure introdotte dalla **prima legge finanziaria di modifica del 23 marzo 2020**. Il **piano di emergenza economica** da 45 miliardi di euro votato a marzo per sostenere l'economia e l'occupazione viene integrato di ulteriori fondi per una cifra complessiva, quindi di **110 miliardi di euro**. Il finanziamento della cassa integrazione è integrato fino a raggiungere i 25,8 miliardi di euro; il Fondo di solidarietà per le piccolissime imprese (TPE) e i lavoratori autonomi è stato aumentato nella sua consistenza a **7 miliardi di euro**; nasce un fondo da 20 miliardi di euro per rafforzare la partecipazione finanziaria dello Stato in società strategiche in difficoltà; è previsto un accantonamento di **8 miliardi di euro** per spese sanitarie eccezionali per fronteggiare l'epidemia, in particolare per: investire **nell'acquisto di attrezzature e maschere**; finanziare misure per il personale infermieristico.

Con la *Loi n°2020-546 du lundi 11 mai 2020 prorogant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions* viene prorogato lo stato di emergenza sanitaria fino al 10 luglio 2020. Inoltre durante lo stato di emergenza sanitaria, i sindaci e i datori di lavoro, responsabili dell'attuazione dei provvedimenti decisi dallo Stato, hanno temuto di vedere riconosciuta la propria responsabilità penale in caso di contagio dei propri dipendenti o amministratori al Covid-19 (in particolare anche bambini nell'ambito della riapertura delle scuole). Su iniziativa del Parlamento, il regime stabilito dalla legge del 10 luglio 2000, nota come legge Fauchon, sui reati non intenzionali è stato quindi specificato. Il nuovo articolo L. 3136-2 del codice della sanità pubblica prevede che, in caso di azione penale, tale responsabilità sia valutata "tenendo conto delle capacità, dei poteri e dei mezzi a disposizione dell'autore dei fatti nel procedimento, la situazione di crisi che ha giustificato lo stato di emergenza sanitaria, nonché la natura delle sue missioni o funzioni, in particolare come autorità locale o datore di lavoro". Vengono inoltre specificati i regimi di quarantena e isolamento. La quarantena (persone suscettibili di essere contagiate) e l'isolamento (persone malate) possono riguardare solo "le persone che, essendo rimaste nel mese precedente in una zona di circolazione del contagio, entrano nel territorio nazionale, arrivano in Corsica o in uno dei territori d'oltremare". L'elenco delle zone di circolazione per l'infezione da Covid-19 è stabilito dal Ministro della Salute. I provvedimenti individuali sono pronunciati dal prefetto, su proposta del direttore generale dell'Azienda sanitaria regionale (ARS), sulla base di un certificato medico. Su richiesta del prefetto, le società di trasporto forniscono i dati relativi ai passeggeri in arrivo. La quarantena o l'isolamento possono av-

venire a scelta delle persone a casa loro o in alloggi adeguati. La durata iniziale del provvedimento è limitata a 14 giorni, il suo rinnovo necessita di parere medico conforme. Per facilitare il follow-up dei pazienti, il tracciamento delle catene di contaminazione del covid-19 (*contact tracing*) e il lavoro delle unità sanitarie, la legge consente il dispiegamento di strumenti informatici. Il Ministro della Salute è inoltre autorizzato ad attuare, tramite un sistema informativo istituito con decreto, il trattamento e la condivisione dei dati sanitari dei malati e delle persone che sono state in contatto con loro, se necessario senza il loro consenso. Tutte le persone messe in quarantena o in isolamento possono presentare ricorso al giudice delle libertà e della detenzione (JLD), che ha 72 ore di tempo per pronunciarsi. Il giudice può anche intervenire d'ufficio o essere adito dal pubblico ministero.

La *Loi n° 2020-734 du mercredi 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne* proroga l'entrata in vigore di alcune riforme, in particolare in materia sanitaria e di giustizia penale minorile. Interviene inoltre in materia di funzionamento delle corti d'assise: aumento del numero dei giurati estratti a sorte per partecipare alle sedute delle corti d'assise fino alla fine dell'anno; adeguamento delle operazioni per l'istituzione delle liste dei giurati per il 2021; possibilità di modificare la designazione delle corti d'assise che devono pronunciarsi in appello. Inoltre, **l'esperimento del tribunale penale**, istituito dalla **legge del 23 marzo 2019 sulla programmazione e riforma della giustizia** (tribunale senza giuria popolare), deve svolgersi in 18 dipartimenti. Per favorire la ripresa dell'attività economica, il governo ha il potere **di adeguare, con effetto dal 1° giugno 2020**, per un massimo di sei mesi dalla fine dell'emergenza sanitaria, il **dispositivo di disoccupazione parziale (cassa integrazione) per settori di attività o per categorie di lavoratori interessati**. Viene creato uno **specifico meccanismo di attività di lavoro a tempo parziale**, istituito da contratto collettivo. Sul fronte del **servizio pubblico** e della **ricerca**, il testo prevede la proroga dei contratti dei dottorandi, le condizioni per la conversione in CDI (contratti a tempo indeterminato) dei contratti per il personale con sei anni di servizio, la possibilità per il medico della prevenzione di effettuare esami di screening Covid 19. La legge estende la validità di alcuni **permessi di soggiorno**. Infine, il governo è autorizzato entro 12 mesi ad adottare con ordinanza le misure rese necessarie dalla fine del periodo di transizione previsto dall'accordo sul recesso del Regno Unito dall'Unione europea.

La *Loi n° 2020-856 du jeudi 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire* definisce invece le condizioni per uscire dallo stato di emergenza sanitaria, istituito dalla legge sull'emergenza per far fronte all'epidemia di Covid-19 del 23 marzo e prorogato l'11 maggio per un periodo di due mesi. Ha previsto, in particolare, un regime transitorio ad hoc, dall'11 luglio 2020 al 30 ottobre 2020 compreso, durante il quale il Presidente del Consiglio può disporre con decreto diversi provvedimenti per combattere

l'epidemia di Covid-19. Può, in particolare, regolare circolazione di persone e veicoli e accesso al trasporto pubblico (indossare una maschera, ecc.); prevedere limitazioni all'apertura di locali aperti al pubblico quali ristoranti, cinema e luoghi di ritrovo (misure di sbarramento, ecc.); disporre in ordine a raduni e incontri su strade pubbliche e in luoghi pubblici. Può anche imporre un test virologico (tamponi) alle persone che viaggiano in aereo tra la Francia e i paesi esteri. Sono esentati i passeggeri provenienti da uno Stato estero in cui il virus non circola. I prefetti possono inoltre essere tenuti a adottare ulteriori misure di esecuzione. Se riguardano un solo dipartimento, possono essere autorizzati, ad esempio, ad alleggerire le misure nazionali se le circostanze locali lo consentono o, al contrario, a rafforzarle in caso di formazione di *cluster*. Le sanzioni, identiche a quelle previste dallo stato di emergenza sanitaria, sono possibili in caso di mancato rispetto delle misure (multa di 135 euro ad esempio). Come durante un'emergenza sanitaria, il Parlamento viene informato senza indugio delle misure adottate dal governo e può richiedere qualsiasi informazione aggiuntiva al fine di monitorarle e valutarle. Inoltre, il consiglio scientifico viene mantenuto operativo durante questo regime transitorio. L'emergenza sanitaria è prorogata fino al 30 ottobre 2020 in Guyana e Mayotte. In caso di forte recrudescenza dell'epidemia, il governo può comunque dichiarare lo stato di emergenza sanitaria in territori diversi da Guyana e Mayotte, fino al 1° aprile 2021. La legge consente inoltre di estendere il periodo di conservazione dei dati raccolti nell'ambito dei sistemi informativi predisposti per combattere l'epidemia, ad esclusione di *Stop Covid*. Questi dati possono essere conservati per un massimo di sei mesi a partire dal 10 luglio (invece di tre mesi dopo la raccolta). La proroga deve essere giustificata per ogni tipologia di dato, previa comunicazione pubblica della Commissione Nazionale per l'Informatica e le Libertà (CNIL) e del Comitato di Controllo e Collegamento Covid-19.

Con la *Loi n°2020-935 du jeudi 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020* le misure di emergenza in favore dei dipendenti e delle imprese, già adottate in precedenza, vengono estese e rafforzate fino a raggiungere un totale di: circa **31 miliardi di euro per la cassa integrazione** (*chômage partiel*), pari all'1,4% del PIL; circa **8 miliardi di euro per il fondo di solidarietà per le microimprese** (*fonds de solidarité pour les très petites entreprises -TPE*). Tali stanziamenti sono integrati da **piani di sostegno all'emergenza** per i settori più colpiti dalla crisi, per un importo totale di circa **45 miliardi di euro**. Ciò riguarda in particolare i settori turistico, automobilistico, aeronautico, tecnologico e culturale. Viene inoltre introdotta una misura di **esenzione per i contributi versati dai datori di lavoro** (*cotisations sociales*) e i lavoratori autonomi possono **eccezionalmente svincolare i propri risparmi pensionistici** fino al 31 dicembre 2020. Sono agevolate le donazioni familiari alle piccole imprese: **esenzione dalle tasse entro il limite di 100.000 euro** a determinate condizioni. Tale esenzione è possibile anche per le donazioni destinate ai **lavori di ristrutturazione energetica** e alla **costruzione della residenza principale**. Sono

finanziate dalla legge misure **in favore dell'apprendistato** (compresi i master), aiuti eccezionali per l'assunzione di un apprendista pari a: 8.000 euro per ogni apprendista adulto; 5.000 euro per ogni apprendista minore. Sono stati inoltre stanziati **490 milioni di euro** per **“decarbonizzare” i procedimenti industriali** o per progetti di delocalizzazione industriale e **250 milioni di euro** per l'*Agence de financement des infrastructures de transport de France- AFITF* (l'Agenzia francese per il finanziamento delle infrastrutture di trasporto). A **sostegno dei media** viene creato un credito d'imposta sul reddito per le famiglie che sottoscrivono un abbonamento a un giornale. Ulteriori stanziamenti riguardano: **l'occupazione giovanile (1 miliardo di euro)**; gli **enti locali (4,5 miliardi di euro)**. Questo supporto finanziario serve non solo a compensare il mancato gettito fiscale, ma anche a sostenere - con 1 dei 4,5 miliardi previsti - gli investimenti locali (*dotation de soutien à l'investissement local - DSIL*). Vengono infine previsti **aiuti eccezionali** per studenti e giovani precari, nonché borse di studio e aiuti sociali per i francesi residenti all'estero.

Con la *Loi n° 2020-938 du jeudi 30 juillet 2020 permettant d'offrir des chèques-vacances aux personnels des secteurs sanitaire et médico-social en reconnaissance de leur action durant l'épidémie de covid-19* si istituisce un meccanismo temporaneo che consente ai dipendenti privati e ai pubblici ufficiali di rinunciare a giorni di riposo o parte del loro stipendio per offrire buoni vacanze ai caregiver mobilitati nella lotta contro l'epidemia di Covid-19. La legge prevede, in particolare che un dipendente, con l'accordo del proprio datore di lavoro, o un pubblico ufficiale possa donare giorni in cui vi è riduzione dell'orario di lavoro (RTT) e giorni di riposo non goduti a personale del settore sanitario e medico-sociale, nonché a studenti di formazione medica mobilitato durante l'epidemia di covid-19. Viene creato un fondo all'interno dell'Agenzia nazionale per i buoni vacanza (ANCV) per raccogliere queste donazioni.

La *Loi n°2020-1379 du samedi 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire* proroga fino al 16 febbraio 2021 l'emergenza sanitaria dichiarata con decreto n° 2020-1257 del 14 ottobre 2020; proroga il regime di uscita dallo stato di emergenza sanitaria istituito dalla legge 9 luglio 2020 fino al 1 aprile 2021. Inoltre, viene modificata la possibilità di richiedere la presentazione di un test di screening virologico negativo per covid-19 nel trasporto aereo pubblico, per consentire l'integrazione con altre categorie di test oltre agli esami di biologia medica. Consente l'implementazione di sistemi informativi dedicati all'epidemia covid-19 fino al 1° aprile 2021 prevedendo l'estensione dell'applicazione dei sistemi informativi ai dati sanitari dei cosiddetti test antigenici che non ricercano il materiale genetico del virus, ma una proteina presente nel virus (che richiede l'intervento di un numero maggiore di personale sanitario); autorizza il Governo a procedere mediante ordinanze, a ripristinare o estendere le disposizioni di alcune ordinanze adottate

sulla base della legge n° 2020-290 del 23 marzo 2020 di emergenza per far fronte all'epidemia di covid-19 e della legge n. 2020-734 del 17 giugno 2020 relative a varie disposizioni relative alla crisi sanitaria, altre misure urgenti nonché il recesso del Regno Unito dall'Unione europea, e per apportare le modifiche necessarie alla loro estensione, al loro recupero o al loro adattamento, ove opportuno territorializzato, allo stato della situazione sanitaria.

Con la *Loi n°2020-1473 du lundi 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020* si prevede uno **stanziamento ulteriore di più di 20 miliardi di euro**, con l'obiettivo di sostenere in modo massiccio l'economia. Questa somma corrisponde al costo di **un mese di sospensione delle attività economiche** (15 miliardi) e, per la restante parte, al costo della proroga di alcuni dispositivi **volti a facilitare la ripresa di attività**, il cui esercizio è stato sospeso durante il periodo di confinamento.

Le misure di emergenza, messe in atto durante la prima ondata vengono, in particolare, reintegrate per **17,3 miliardi di euro**:

- al Fondo di solidarietà per le piccole e medie imprese e i lavoratori autonomi (fonds de solidarité pour les PME et les indépendants) vengono destinati altri **10,9 miliardi di euro** (oltre ai 9 miliardi già previsti). La possibilità di accedere alle risorse del fondo viene inoltre estesa a una platea più ampia di soggetti, ovvero le aziende con un **massimo di 50 dipendenti** (contro i 10 in precedenza previsti). Il massimale di 1.500 euro di indennizzo **viene innalzato a 10.000 euro**. Possono accedere al fondo le aziende **chiuse amministrativamente durante il periodo di confinamento, ma anche quelle dei settori del turismo, dell'organizzazione di eventi, della cultura o dello sport, particolarmente colpite, che hanno subito cioè una perdita del proprio fatturato di almeno il 50%**;
- ulteriori 3,2 miliardi di euro hanno invece alimentato la **copertura della cassa integrazione al 100%** (chômage partiel) fino alla fine dell'anno;
- **3 miliardi di euro** sono dedicati alle esenzioni dagli oneri contributivi per le imprese.

Inoltre il testo prevede: 82 milioni di euro per sostenere **investimenti nell'industria automobilistica**, processi produttivi nell'**industria aeronautica civile** e sistemi di assistenza alla ricollocazione nei settori critici; 60 milioni di euro per **favorire la digitalizzazione delle piccole imprese**; un **fondo di emergenza dotato di 30 milioni di euro** per preservare l'occupazione nelle piccole associazioni, in particolare quelle dell'economia sociale e solidale (ESS); il finanziamento, nell'ambito del rafforzamento del Piano nazionale di lotta alla povertà, di **30.000 nuovi posti di lavoro**.

Sono previsti inoltre i seguenti stanziamenti:

- **1,1 miliardi di euro** per finanziare i nuovi aiuti eccezionali a favore delle famiglie precarie con importi che oscillano tra i 100 e i 150 euro mensili, tenendo conto anche dei figli a carico;

- **1 miliardo di euro** di risorse aggiuntive comprendenti: **sussidi in favore delle persone con disabilità** (500 milioni), **aiuti eccezionali per l'apprendistato e l'assunzione di giovani** - prime à l'embauche des jeunes - (300 milioni), **alloggi di emergenza** (250 milioni). Inoltre, **2,4 miliardi di euro** sono destinati **al settore sanitario**, in particolare per il pagamento delle retribuzioni e degli straordinari del personale ospedaliero. Per quanto riguarda **le autorità locali**, il fondo di perequazione dei dipartimenti (fond de stabilisation des départements), creato nel 2019, è **integrato di 200 milioni**. Per quanto riguarda i trasporti, **un aiuto di 1,9 miliardi di euro** sotto forma di anticipo rimborsabile è concesso all'Ile-de-France Mobilités e agli enti locali per il trasporto pubblico nelle province. Sono inoltre previsti finanziamenti per il dipartimento delle Alpi Marittime, duramente colpito da una alluvione l'autunno precedente (20 milioni di euro) e a **sostegno del settore equino** (8 milioni di euro). Sono stati ripristinati i finanziamenti **a favore della comunità sportiva** (4,7 milioni di euro) e della Missione interministeriale di coordinamento antifrode, mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF) per **augmentare il controllo delle frodi in materia di cassa integrazione**. Infine, sono stati sbloccati 25 milioni di euro per il reclutamento di assistenti educativi nei collegi e nelle scuole superiori professionali, al fine di **facilitare la duplicazione delle classi**.

La *Loi n. 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021*, l'ultima finanziaria, in gran parte dedicata al rilancio dell'economia francese, mette in atto il piano da **100 miliardi di euro di "rilancio della Francia" annunciato a settembre 2020**, con il fine di contrastare la recessione causata dall'epidemia di Covid-19 (*Plan de relance économique de la France de 2020-2022, ou France Relance*). Per la prima volta la legge finanziaria viene configurata secondo **criteri ambientali**: sono cioè previste moltissime misure in favore della crescita verde. Sono, in particolare, stanziati diversi miliardi di euro di *spesa green* per: il **rinnovamento energetico di edifici** pubblici e privati (estensione del bonus "MaPrimeRénov", credito d'imposta per le imprese, ecc.), la **decarbonizzazione dell'industria e lo sviluppo dell'idrogeno**. Una serie di misure riguarda la **mobilità**. È stato creato un nuovo credito d'imposta per **l'installazione di una stazione di ricarica per un veicolo elettrico**, nel contesto della soppressione del credito d'imposta per la transizione energetica (CITE) a partire dal 31 dicembre 2020. A partire dal 2022 viene introdotta una **penale automobilistica sotto forma di tassazione legata al peso del veicolo** (a partire da 1,8 tonnellate). La **penale sui veicoli più inquinanti** è inoltre rafforzata, ma in un arco temporale di tre anni. Viene inoltre introdotto un credito d'imposta destinato a incoraggiare le aziende agricole a eliminare gradualmente il glifosato nel 2021 e 2022. Molte misure mirano a rafforzare la competitività delle imprese. Le **tasse sulla produzione** (che gravano sui salari, sugli investimenti, sul capitale produttivo in particolare) **vengono ridotte di 10 miliardi di euro** dal 1° gennaio 2021, su base permanente. Questa diminuzione

è accompagnata dall'obbligo per le aziende con più di 50 dipendenti di perseguire alcuni indicatori entro la fine del 2022 in termini di trasparenza del loro approccio ecologico, parità uomo-donna e *governance*. Prosegue inoltre la riduzione **dell'imposta sulle società**, con l'obiettivo di ridurre l'aliquota al 25% nel 2022. Piccole e medie imprese beneficino inoltre di misure dedicate per rafforzare il proprio patrimonio. Sette miliardi di euro di spesa d'emergenza sono mobilitati inoltre per il fondo di solidarietà alle imprese (*fonds de solidarité pour les PME et les indépendants*) almeno fino a giugno 2021. Per quel che riguarda le misure a favore dell'occupazione e della coesione sociale e territoriale, al fine di prevenire i licenziamenti economici, **11 miliardi di euro** sono destinati al **regime di cassa integrazione** esistente e all'attività parziale a lungo termine, *activité partielle de longue durée*, cioè la riduzione dell'orario di lavoro da parte dell'azienda per un lungo periodo (APLD). Nel **piano di ripresa e conseguentemente nella legge finanziaria** sono destinati 4 miliardi di euro ai **giovani** e al loro ingresso nella vita professionale (aumento del numero di percorsi di formazione qualificante, contratti di studio-lavoro ecc.). Per i più precari sono previsti finanziamenti per aiutare le associazioni che lottano contro la povertà. Viene in particolare prorogato di un anno il provvedimento eccezionale adottato con la **seconda legge finanziaria di modifica del 25 aprile 2020** (*Loi n. 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020*), che **porta a 1.000 euro il limite delle somme** destinate a tali associazioni che usufruiscono di una particolare specie di detrazione fiscale. Infine, prosegue la riduzione delle imposte sulle famiglie: nel 2021 il 20% delle famiglie più ricche vedrà diminuire di un terzo l'importo della propria tassa sulla casa. Nel 2023 la **tassa sulla casa dovrà essere abolita per tutte le famiglie**. Per quel che riguarda le misure riguardanti le comunità locali, **quasi 2,3 miliardi di euro sono stanziati per aiutare le autorità locali a compensare le perdite finanziarie legate alla crisi sanitaria**. Tra le altre misure si ricordano infine: la creazione di un **comitato nazionale per monitorare il piano di ripresa**; l'esenzione IVA su test di screening Covid-19 e sui vaccini; la proroga fino al 2022 del **prestito a tasso zero (PTZ)**, che promuove la possibilità di acquisire la proprietà di un'abitazione principale per le famiglie più modeste; l'estensione fino alla fine del 2021 dell'aliquota agevolata al 25% per la sottoscrizione del capitale delle piccole e medie imprese, denominata anche "**Madelin device**".

Altre misure di carattere economico-finanziario sono contenute innanzitutto nella *Loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière*. La legge recepisce, in particolare, 18 direttive e allinea il diritto francese a 14 regolamenti europei in un'ampia varietà di materie, con l'obiettivo di rafforzare il mercato interno dell'Unione europea. La legge, in particolare, aumenta **la protezione dei consumatori, adattando il diritto dei consumatori alle specificità della tecnologia digitale**: conferisce al governo il potere di recepire le disposizioni europee che specificano in particolare gli obblighi dei mercati

online e le condizioni per la commercializzazione di contenuti e servizi digitali. Nuovi poteri sono inoltre conferiti alla direzione generale per la concorrenza, i consumatori e il controllo delle frodi (DGCCRF) per combattere meglio i siti fraudolenti. La legge garantisce l'applicazione del regolamento europeo sul blocco geografico ingiustificato noto come **«geo-blocking»** per i consumatori per quel che riguarda il commercio transfrontaliero e consente al livello nazionale di combattere le pratiche discriminatorie nei territori d'oltremare. Il testo offre alle autorità francesi maggiori risorse per combattere **la frode fiscale**, il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, in particolare con l'attuazione di nuove regole relative alla circolazione di denaro contante da o verso paesi terzi e il rafforzamento delle sanzioni per le violazioni di regolamenti doganali.

Autorizza il governo a recepire diverse direttive europee che contribuiscono a una migliore **supervisione delle attività finanziarie** all'interno dell'UE, relative alle obbligazioni garantite, società di investimento, commercializzazione transfrontaliera di organismi di investimento collettivo in valori mobiliari e fondi di investimento alternativi nell'UE. Il governo ha anche il potere di recepire, con ordinanza, la direttiva dell'11 dicembre 2018 nota come «ECN +» al fine di migliorare l'efficienza e la velocità della lotta contro le pratiche anticoncorrenziali. È previsto anche il recepimento della direttiva sul **servizio universale**. Conformemente a questa direttiva, l'accesso alla banda larga sarà ora pienamente integrato nel campo di applicazione del servizio universale. Un articolo della legge riguarda la gestione del **Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)**. Prevede di estendere l'applicazione delle regole applicabili all'attuale programmazione di questo fondo (2014-2020) durante il periodo di transizione tra questa programmazione e la prossima programmazione (2021-2027). Il governo ha inoltre il potere di adottare mediante ordinanza le misure per modificare la distribuzione della competenza di gestione del FEASR tra lo Stato e le regioni per il prossimo quadro finanziario pluriennale. L'obiettivo è porre fine alle disfunzioni riscontrate tra il 2014 e il 2020, chiarendo la ripartizione delle responsabilità tra Stato e Regioni. Per sostenere e proteggere **la proprietà intellettuale**, delle ordinanze dovranno recepire le direttive europee sul diritto d'autore e sui diritti connessi e sui servizi di media audiovisivi (AVMS).

La *Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée »* prevede, tra le altre disposizioni, l'estensione del sistema «Territorio zero disoccupati di lungo periodo» ad un minimo di 50 nuove zone. Creato con **legge del 29 febbraio 2016**, tale meccanismo è stato testato dal 2017 in 10 territori, selezionati per assumere disoccupati che sono stati a lungo senza lavoro. Queste persone sono state impiegate con contratti a tempo indeterminato (CDI) da imprese dell'economia sociale e solidale note come imprese orientate all'occupazione (EBE), per attività general-

mente non coperte dal settore privato (centri di riciclaggio, negozi di alimentari o garage solidali ...). Il loro stipendio è finanziato da una riallocazione di importi legati ai costi della disoccupazione (indennità, RSA, altri minimi sociali, ecc.). L'esperimento era inizialmente previsto per cinque anni. Ne hanno già beneficiato più di mille ex disoccupati. La legge estende la validità della misura **per cinque anni in più**. Prevede inoltre di estenderla gradualmente a nuovi territori: l'estensione riguarderà **50 nuovi territori** (contro i 30 previsti nel testo iniziale), oltre ai 10 esistenti. Tuttavia, il governo potrà andare **oltre questo tetto di 60 territori**. Potrà cioè autorizzare territori aggiuntivi, in deroga, con decreto del Consiglio di Stato. Viene inoltre istituita una nuova figura contrattuale di **«inclusione CDI»(contratto a tempo indeterminato) per gli anziani**. In alcuni casi specifici si potranno quindi assumere dipendenti a tempo indeterminato dai 57 anni in su, con difficoltà socio-professionali, per costruire con loro un percorso fino al pensionamento. Oltre a questa nuova figura professionale è stata inoltre prevista la possibilità di estendere eccezionalmente, oltre i 24 mesi, un contratto integrativo a tempo determinato (CDD) per i dipendenti di 57 anni. Viene anche istituito con una sperimentazione di tipo triennale un **«contratto ponte»**. Lo scopo di questo nuovo contratto è promuovere l'assunzione da parte delle aziende di persone al termine del processo di formazione. È stato inoltre previsto il cumulo di tempo, cioè la possibilità di abbinare un contratto di formazione con un contratto di lavoro part-time (CDI o CDD).

Nel settore della **ricerca scientifica** è intervenuta la *Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur*. La legge persegue tre obiettivi principali: migliorare il finanziamento e la valutazione della ricerca pubblica, migliorare l'attrattiva delle professioni di ricerca e porre la scienza in un rapporto aperto con l'intera società. Il programma pluriennale di ricerca (PPR) prevede, in particolare, un volume di investimenti finalizzato all'obiettivo di destinare almeno il 3% del prodotto interno lordo (PIL) alle attività di ricerca e sviluppo. L'obiettivo è di prevedere uno stanziamento annuale in favore della ricerca di 20 miliardi di euro nel 2030, ovvero 5 miliardi in più rispetto a quello attuale. In tale contesto le risorse annuali dell'Agenzia Nazionale delle Ricerche (ANR) saranno aumentate di un miliardo di euro entro il 2027. Un ulteriore obiettivo che persegue la legge è quello di aumentare il tasso di successo (di conclusione delle procedure di gara con assegnazione delle risorse) dei bandi al 30% (contro il 16% attualmente), aumentando inoltre il contributo finanziario che viene assegnato alle istituzioni pubbliche di ricerca per supportare laboratori e unità di ricerca privati. L'ANR deve inoltre destinare almeno l'1% del proprio budget di intervento alla condivisione della cultura scientifica. Il governo dovrà presentare ogni anno al Parlamento una relazione sull'esecuzione del bilancio PPR prima del dibattito sulla politica di finanza pubblica. Tale relazione deve illustrare i principali orientamenti fissati per lo sviluppo della ricerca (ad

esempio sulla migliore rappresentatività delle donne nella ricerca). È previsto inoltre un aumento degli stipendi del personale della ricerca e dell'istruzione superiore operanti in tale ambito. A tali aumenti sono destinati 92 milioni di euro dal 2021 e 92 milioni di euro in più ogni anno fino al 2027. Inoltre, nel 2021, i ricercatori e i docenti di nuova assunzione non potranno essere remunerati al di sotto di 2 salari minimi (rispetto a 1,4 salari minimi odierni) e beneficeranno di un sostegno di 10.000 euro per iniziare il loro lavoro. Sono previste 5.200 assunzioni aggiuntive. La retribuzione dei dottorandi deve essere gradualmente aumentata del 30%. Il numero di tesi finanziate in tutti gli ambiti disciplinari è aumentato del 20%. Viene istituita una nuova modalità di reclutamento, contratti di pretitolarizzazione, per direttori di ricerca e docenti universitari: «le cattedre dei professori junior» (sul modello americano). Questi ultimi beneficeranno di un finanziamento di 200.000 euro in media per condurre la propria ricerca prima di poter integrare, al termine del proprio lavoro, in modo permanente, il corpo dei professori o dei direttori di ricerca di ruolo. Le quote di assunzioni per i professori junior sono determinate nel seguente modo: il 15% delle assunzioni annue massime nelle università e il 20% negli enti di ricerca (contro il 25% inizialmente previsto). In merito a questo nuovo percorso di reclutamento, il Consiglio costituzionale ha chiarito, con una sentenza di tipo interpretativo, che il principio di indipendenza dei docenti-ricercatori impedisce al responsabile dell'istituto di rifiutare di proporre la permanenza in carica di un candidato che abbia ricevuto parere favorevole dalla commissione scientifica in carica. Dei contratti postdottorato privati e pubblici sono inoltre istituiti per facilitare il passaggio dei medici professionisti verso posizioni stabili nella ricerca pubblica o privata. Viene inoltre creato un contratto di missione scientifica a tempo indeterminato per consentire agli istituti pubblici di ricerca e di istruzione superiore di assumere personale per svolgere progetti o operazioni di ricerca specifici. Questo nuovo CDI di diritto pubblico si conclude con il completamento del progetto o della operazione. Tale contratto, salvo eccezioni, non può comunque essere risolto prima della fine del primo anno. L'accoglienza dei dottorandi e dei borsisti stranieri da parte delle istituzioni è semplificata attraverso il contratto di «soggiorno di ricerca». La legge mira anche a rafforzare il legame tra la società e il mondo scientifico, in particolare con le imprese. I ricercatori pubblici potranno creare più facilmente un'impresa, partecipare alla vita di un'impresa o combinare un'attività privata part-time con la ricerca. Gli istituti di istruzione superiore dovranno inoltre pagare mensilmente i loro collaboratori temporanei entro settembre 2022 (questi ultimi a volte vengono pagati con più di nove mesi di ritardo). Anche l'articolo L 952-2 del codice dell'istruzione che sancisce l'indipendenza e la libertà di espressione degli accademici, è stato integrato per specificare che «le libertà accademiche sono esercitate secondo il principio costituzionale dell'indipendenza dei docenti-ricercatori».

Nel settore della **previdenza sociale** sono intervenuti una serie di provvedimenti. La *Loi organique n° 2020-991 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie* e la *Loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie* consentono di trasferire 136 miliardi di euro di debito sociale in capo al **Fondo di ammortamento del debito sociale (CADES)** e prevedono la creazione di un nuovo rischio e di un 5 ° ramo della sicurezza sociale, dedicato alla perdita dell'autonomia. Per quel che riguarda, in particolare, il trasferimento di 136 miliardi di debito sociale a CADES, esso parte dal presupposto che la crisi sanitaria legata all'epidemia di Covid-19 grava pesantemente sulle finanze pubbliche sociali. I debiti dell'Agenzia centrale degli organismi di previdenza sociale (Acos) sono aumentati in modo significativo a causa del calo dei contributi sociali sui salari durante la crisi. Si sono inoltre rese necessarie nuove spese (assicurazione sanitaria, ecc.). Il trasferimento del debito sociale al CADES, un fondo temporaneo creato nel 1996 per cancellare il debito previdenziale mira a coprire, in particolare: quasi 31 miliardi di euro di disavanzi passati; 13 miliardi di euro per l'assunzione di un terzo del debito ospedaliero, annunciato a fine 2019 nell'ambito del piano di emergenza ospedali; 92 miliardi di euro per le **previsioni 2020-2023 di deficit pubblico sociale** legato alla crisi attuale e per **futuri investimenti in strutture sanitarie pubbliche** decisi nell'ambito della conferenza **Ségur de la santé**. Il ripianamento del deficit sociale è ripartito nel tempo. La data di scadenza del **rimborso del debito fissata** da CADES è stata quindi **posticipata dal 2024 al 2033**. Ogni nuovo trasferimento di debito a carico di CADES sarà accompagnato da un aumento dei suoi ricavi in modo da non prolungare il periodo di ammortamento del debito oltre il 31 dicembre 2033. Il governo deve inoltre presentare una relazione al Parlamento alla fine del 2020 sull'opportunità per CADES o qualsiasi ente pubblico o istituzione interessata di contrarre prestiti a impatto sulle finanze sociali. Il governo deve inoltre presentare al Parlamento entro il 15 settembre 2020 un rapporto sulla creazione di un nuovo rischio e un nuovo ramo della sicurezza sociale a copertura della perdita di autonomia delle persone. È stato quindi introdotto nel codice della sicurezza sociale il principio di un nuovo rischio sociale e di una specifica branca del sistema generale di assicurazione sociale denominata «perdita di autonomia», responsabile della gestione di questo nuovo rischio. Il Fondo Nazionale di Solidarietà per l'Autonomia (CNSA) è responsabile della gestione di questo nuovo ramo. Si prevede quindi che la perdita di autonomia e la necessità di supporto per l'autosufficienza è un rischio assicurato dalla nazione per tutti, indipendentemente dall'età e dallo stato di salute.

Infine, il testo autorizza la destinazione in favore della perdita di autonomia, dal 1 ° gennaio 2024, di una frazione del **contributo sociale generalizzato (CSG)** - 0,15 punti o 2,3 miliardi di euro - oggi dedicata al rimborso del debito contratto in generale per motivi sociali. Ciò comporta l'assegnazione al Fondo di solidarietà nazionale per l'autonomia (CNSA) di una frazione pari a un quarto del CSG attualmente assegnato al Cades.

La *Loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021* prende in considerazione sia la spesa derivante dalla pandemia Covid-19 sia la spesa che concretizza le riforme annunciate in precedenza dal Governo per il miglioramento del sistema sanitario e dei diritti sociali. Tiene conto quindi innanzitutto delle spese eccezionali sostenute a causa dell'emergenza Covid19 dall'assicurazione sanitaria nel 2020 e anticipa quelle del 2021. Il tetto di spesa nazionale per l'assicurazione sanitaria (Ondam) 2020 viene portato a 218,9 miliardi di euro, un livello senza precedenti. Diversi miliardi coprono così le spese di assicurazione sanitaria nel 2020 e nel 2021 (per acquistare mascherine e respiratori, pagare i premi «Covid» agli operatori sanitari, pagare i test, ecc.). È previsto inoltre uno stanziamento di 1,5 miliardi per i vaccini anti Covid. Il deficit previdenziale complessivo (regime generale - famiglia, malattia, vecchiaia e infortuni sul lavoro - e fondo di solidarietà vecchiaia) è stimato raggiungere i 49 miliardi di euro nel 2020 (contro i 5,4 miliardi inizialmente previsti) e dovrebbe attestarsi sui 35,8 miliardi di euro nel 2021. Potrebbe ancora non scendere sotto la soglia dei 21,6 miliardi nel 2024. Molti stanziamenti sono destinati a finanziare in particolare i sistemi di esenzione sociale posti in essere a sostegno delle imprese chiuse amministrativamente o particolarmente colpite da coprifuoco e restrizioni varie. L'importo totale delle esenzioni sociali corrisponde a 8,2 miliardi. Viene inoltre istituito un contributo eccezionale dovuto da mutue e assicurazioni private. Questa «tassa covid» dovrebbe portare 1 miliardo di euro nel 2020 e 500 milioni di euro nel 2021. La legge sul finanziamento della sicurezza sociale prevede inoltre un aumento degli stipendi del personale non medico negli ospedali e nelle strutture ricettive per anziani non autosufficienti (EHPAD), in conformità con gli accordi *Ségur de la santé* firmati nel luglio 2020. Tale rivalutazione ammonta a 183 euro netti in più al mese dal 1° dicembre 2020 per il personale degli ospedali pubblici (assistenti infermieristici, infermieri, ecc.). La legge contribuisce inoltre ad attuare il piano di investimenti inteso a ripianare i bilanci delle strutture sanitarie e medico-sociali attraverso uno stanziamento specifico di 13 miliardi di euro, che consentirà di rifinanziare un terzo del debito ospedaliero. La riforma del finanziamento delle richieste di intervento in emergenza, introdotta nel 2020 viene inoltre completata. Un contributo di emergenza paziente (FPU) di 18 euro viene introdotto dal 1° settembre 2021 (inizialmente previsto per il 1 gennaio). Deve sostituire il canone d'uso attualmente praticato (19 euro in media presso ciascun ospedale pubblico). Questo nuovo contributo, che sarà coperto dall'assicurazione sanitaria complementare, sarà a carico dell'assicurato per ogni visita al pronto soccorso non seguita da ricovero. Tuttavia, i pazienti con malattia di lunga durata (ALD) e invalidi di guerra beneficeranno dell'applicazione di un contributo ridotto di 8 euro. Altri stanziamenti sono inoltre disposti per coprire per due anni il rimborso integrale dei teleconsulti e per sviluppare alberghi ospedalieri e centri di parto (strutture autonome dove le ostetriche eseguono i cosiddetti parti fisiologici «naturali»). La legge sul finanziamento della sicu-

rezza sociale contiene inoltre le prime misure per organizzare il funzionamento del 5 ° ramo della sicurezza sociale dedicato alle persone non autosufficienti (perdita dell'autonomia), creato dalla legge organica sul debito sociale e l'autonomia del 7 agosto 2020. Lo sportello sarà gestito, in particolare dal Fondo Nazionale di Solidarietà per l'Autonomia (CNSA), che liquiderà tutte le spese e le relative richieste compresa l'indennità scolastica per il figlio disabile (AEEH). Per il 2021, questo ramo sarà finanziato in totale per un importo di 2,5 miliardi di euro. Verranno inoltre stanziati 150 milioni di euro nel 2021 e 200 milioni nel 2022 per rafforzare l'attrattiva delle professioni di aiuto domiciliare. È prevista anche l'attuazione di un programma di assistenza alla vita condivisa (AVP). Questo per accelerare lo sviluppo di alloggi inclusivi, una formula alternativa alla sistemazione in EHPAD (residenze per anziani). Il congedo di paternità viene esteso a 28 giorni, di cui 7 obbligatori, dal 1 ° luglio 2021: 260 milioni di euro sono accantonati per finanziare la misura nel 2021. Il congedo di adozione è stato inoltre aumentato da 10 a 16 giorni feriali per le famiglie senza figli o con un solo figlio a carico. Il pagamento del premio alla nascita è anticipato al 7° mese di gravidanza (invece che attualmente due mesi dopo il parto). Nel 2021 proseguirà inoltre la rivalutazione dell'assegno di invalidità supplementare (ASI). L'indennità salirà a 800 euro mensili (contro i 750 euro mensili attuali). Viene istituito un sistema di compensazione permanente per interruzioni del lavoro (durante i primi 90 giorni) a favore delle libere professioni. Nuove disposizioni riguardano l'interruzione volontaria di gravidanza (IVG). Per un periodo di tre anni, in via sperimentale, le ostetriche saranno autorizzate ad eseguire aborti chirurgici. La legge stanziava ulteriori risorse per finanziare, in particolare, i **sistemi di esenzione sociale** posti in essere a sostegno delle imprese chiuse amministrativamente o particolarmente colpite dal coprifuoco o dal confinamento (*cotisations sociales*). L'importo totale delle esenzioni sociali raggiunge, in particolare gli **8,2 miliardi** e il meccanismo può essere prorogato ad inizio 2021 con decreto. Il provvedimento istituisce inoltre **un meccanismo aggiuntivo**, rispetto a quello messo in atto dalla terza legge finanziaria di modifica 2020 (30 luglio 2020), per l'esenzione dai contributi e l'assistenza ai pagamenti. Si rivolge alle aziende dei settori maggiormente colpiti dall'aggravarsi della situazione sanitaria e dall'istituzione, prima di tutto, delle zone di coprifuoco. Il beneficio di questo sistema aggiuntivo è aperto anche ai datori di lavoro la cui attività dipende strettamente da questi settori e che, qualunque sia il luogo di esercizio della loro attività, registrano un calo del fatturato. Questo sistema si rivolge in particolare alle aziende **del settore turistico, alberghiero, della ristorazione, dello sport, della cultura e dello spettacolo** chiuse completamente o situate in zone di coprifuoco e che hanno registrato un calo significativo con il passare dei mesi.

- L'esenzione riguarda in particolare, ad esempio, i contributi per:
- assicurazioni sociali (malattia, vecchiaia) e assegni familiari;
- infortuni sul lavoro e malattie professionali;

- assicurazione contro la disoccupazione;

Possono, in particolare beneficiare dell'esenzione i datori di lavoro **con meno di 250 dipendenti** che sono stati particolarmente colpiti dalle conseguenze economiche e finanziarie dovute alla pandemia, se esercitano la loro attività principale:

- nei settori alberghiero, della ristorazione, degli eventi, del turismo, dello sport, della cultura e del trasporto aereo (cosiddetti settori "S1");
- nei settori di attività la cui attività dipende da quella dei settori "S1" (cosiddetti settori "S1bis").

Il beneficio dell'esenzione è riservato a coloro che, nel mese successivo a quello per cui si applica l'esenzione:

- sono stati soggetti a misure che vietino l'accoglienza del pubblico, ad eccezione delle attività di consegna, ritiro ordini o *take-away*, oppure
- hanno subito una diminuzione del fatturato **di almeno il 50% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente**. Un decreto deve prevedere, in particolare per le attività a forte stagionalità, le modalità di valutazione del calo del fatturato.

Norme più specifiche per l'applicazione del beneficio sono previste per i datori di lavoro con **meno di 50 dipendenti**. La terza legge finanziaria di modifica 2020 consentiva inoltre alle società di beneficiare di un piano di liquidazione per i contributi rimanenti dovuti al **30 giugno 2020**. La **legge sul finanziamento della previdenza sociale (2020-1576)** modifica questa data. Il piano di liquidazione può riguardare i contributi rimanenti dovuti al **31 dicembre 2020**. Completano il testo diverse misure volte a combattere la frode di tipo sociale, come ad esempio la de-sovvenzione automatica degli operatori sanitari che sono recidivi nella frode.

Nel settore dell'**agricoltura** è intervenuta nell'ambito della legge denominata «EGalim» (legge n° 2018-938 del 30 ottobre 2018) la *Loi n° 2020-699 du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires*, che completa e rafforza le disposizioni relative alle informazioni che devono essere fornite al consumatore sui prodotti alimentari. In particolare, d'ora in poi, in base alla legge in commento, il professionista deve includere le informazioni normalmente presenti sull'etichettatura anche sul supporto di vendita a distanza. Il consumatore ha, in particolare, diritto di accesso a queste informazioni prima della conclusione di qualsiasi contratto a distanza per la vendita di prodotti alimentari. Le informazioni sui prodotti devono inoltre essere presentate in modo equo, chiaro, trasparente e accurato per migliorarne l'accessibilità da parte dei consumatori. Un decreto stabilirà inoltre i termini e le condizioni per la messa a disposizione del pubblico *on line* di ogni tipo di informazione relativa a prodotti alimentari preconfezionati (in particolare composizione nutrizionale, specie, origine, identità, quantità). Le informazioni sull'origine di determinati prodotti alimentari sono inoltre rafforzate da nuovi obblighi. La legge estende l'obbligo di indicare l'origine del manzo a

maiale, pecora, pollame e carne macinata. Fino al 31 dicembre 2021 e in via sperimentale, è obbligatorio inoltre indicare l'origine delle carni utilizzate come ingredienti negli alimenti preconfezionati. Un decreto definirà le condizioni per l'attuazione di tale obbligo e la sua data di entrata in vigore. Dal 1° gennaio 2021 diventerà obbligatoria l'indicazione dell'origine del cacao, contenuto allo stato grezzo o trasformato in prodotti alimentari. Sempre dal 1° gennaio 2021, per il miele composto da una miscela di miele proveniente da più Stati membri dell'Unione Europea o da un paese terzo, tutti i paesi di origine del raccolto devono essere indicati in etichetta in ordine decrescente di peso. Questo obbligo si applica anche alla pappa reale. Il nome e l'indirizzo del produttore di birra devono essere ben visibili sull'etichetta in modo da non indurre in errore il consumatore sulla sua origine; le norme applicabili all'origine ingannevole dei prodotti vitivinicoli non consentono più l'uso di immagini o altri riferimenti che suggeriscono un'origine francese dei vini. Ristoranti, bar e altri locali per bere devono informare i consumatori sull'origine e, se del caso, sulla denominazione DOP o IGP dei vini venduti in bottiglia, vasetto o vetro. È vietato l'uso per descrivere, commercializzare e promuovere alimenti a base di proteine vegetali, di nomi usati per designare prodotti di origine animale. Un decreto specificherà la proporzione di proteine vegetali oltre la quale sarà vietato l'uso di tali denominazioni, nonché le sanzioni in caso di mancato rispetto. La denominazione di «formaggi di fattoria» è autorizzata infine per i formaggi stagionati al di fuori dell'azienda, ma nel rispetto degli usi tradizionali e a condizione che il consumatore ne sia informato. Sono state inoltre approvate la *Loi n° 2020-839 du 3 juillet 2020 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les outre-mer* volta a garantire la **rivalutazione delle pensioni di anzianità agricola** e la *Loi n° 2020-1578 du 14 décembre 2020 relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières*, relativa cioè alle condizioni per l'immissione sul mercato di determinati prodotti fitosanitari in caso di pericolo per la salute delle barbabietole da zucchero.

Nel **settore ambientale** è intervenuta la *Loi n° 2020-48 du 28 janvier 2020 visant à lutter contre le mitage des espaces forestiers en Ile-de-France*, la quale mira a combattere l'espansione incontrollata delle aree forestali nell'Ile-de-France, continuando a garantire un diritto di intervento privilegiato a beneficio dell'Ile-de-France SAFER (società che si occupa degli interventi fondiari e rurali), che può anticipare interventi in caso di necessità su piccoli appezzamenti (superfici inferiori a tre ettari, situate in aree delimitate da un documento urbanistico).

La *Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire*¹, persegue invece una serie di obiettivi in materia **di lotta contro gli sprechi e di economia circolare: ridurre i rifiuti e uscire dall'epoca della plastica usa e getta, informare meglio il consumatore, agire contro gli sprechi, produrre in modo meno in-**

quinante e lottare contro il deposito dei rifiuti in zone non legali. In particolare, nuovi obiettivi di **riduzione dei rifiuti sono fissati** entro il 2030: -15% di rifiuti domestici per abitante e -5% di rifiuti derivanti da attività economiche. La legge stabilisce inoltre un obiettivo del 100% di plastica riciclata entro il 2025 e la fine dell'immissione sul mercato di imballaggi in plastica monouso entro il 2040. Gli obiettivi di riduzione, riutilizzo e riciclaggio di tali imballaggi sono fissati per decreto per il periodo 2021-2025 e successivamente ogni cinque anni fino al 2040. Parallelamente, sono state introdotte diverse misure per ridurre la plastica monouso: nel 2021, divieto di cannucce, posate usa e getta, palettine, scatole di polistirolo espanso nei fast food (tipo box kebab), distribuzione gratuita di bottiglie di plastica nelle aziende, ecc.; nel 2022, divieto di imballaggi in plastica per frutta e verdura di peso inferiore a 1,5 kg, obbligo di fontanelle negli stabilimenti aperti al pubblico; nel 2023, divieto di piatti usa e getta nei fast food per i pasti serviti in loco, ecc. La legge prevede inoltre di raccogliere meglio i rifiuti plastici grazie all'introduzione di nuovi dispositivi di raccolta, complementari a quelli già esistenti, sviluppando, ad esempio, la consegna. La consegna per il riciclaggio delle bottiglie di plastica potrà essere istituita, in particolare se gli enti locali non riusciranno a migliorare la raccolta di queste bottiglie entro la fine del 2022. A partire dal giugno 2020, l'Agenzia per l'ambiente e il controllo dell'energia (ADEME) deve pubblicare la misurazione del tasso di raccolta degli enti locali e valutare la loro capacità di raggiungere, senza ricorrere alla cauzione, gli obiettivi europei del 77% di bottiglie di plastica raccolte nel 2025 e del 90% nel 2029. L'Agenzia deve presentare una valutazione ogni anno ed è sulla base della valutazione effettuata nel 2023 sui dati del 2022 che sarà presa una decisione.

L'informazione dei consumatori sugli aspetti ambientali dei prodotti offerti in vendita (incorporazione di materiale riciclato, sostenibilità...) dovrà essere armonizzata a partire dal 2022. In particolare, è vietato apporre su un prodotto o su un imballaggio le diciture «biodegradabile», «rispettosa dell'ambiente» o qualsiasi altra dicitura equivalente. Viene inoltre istituito un dispositivo volontario di affissione ambientale o sociale a favore di tutte le imprese di beni o di servizi. Una metodologia obbligatoria di esposizione su etichetta di tipo ambientale deve invece essere sperimentata per 18 mesi, in primo luogo nel settore dell'abbigliamento. Questa metodologia permetterà di dare una classificazione ambientale ad ogni indumento. Altri settori seguiranno. A breve tale affissione sarà poi resa obbligatoria per tutti i settori. È previsto inoltre che, a partire dal 2022, le imprese che immettono sul mercato prodotti contenenti sostanze che alterano il sistema endocrino informino il pubblico dell'elenco di tali sostanze. I fornitori di servizi Internet e gli operatori di telefonia mobile devono, dal canto loro, informare i loro clienti delle emissioni di gas a effetto serra legate ai loro consumi Internet e di telefonia mobile. Per contrastare l'obsolescenza programmata, alcune apparecchiature elettriche ed elettroniche (come lavatrici o aspirapolvere) devono presentare, a partire dal 2021, un indice di riparabilità

(da 1 a 10). Nel 2024 sarà inoltre introdotto un indice di durata (affidabilità, robustezza del prodotto...). L'informazione sulla disponibilità o meno dei pezzi di ricambio che permettono di riparare apparecchiature elettriche ed elettroniche (telefoni cellulari, televisione...) e di telefonia mobile diventerà obbligatoria a partire dal 2021. Il riparatore deve anche offrire pezzi di ricambio usati. Nel settore informatico, a partire dal 2021, gli acquirenti di computer o telefoni cellulari devono essere informati del periodo di tempo durante il quale i loro dispositivi supportano gli aggiornamenti software successivi. L'informazione sulla garanzia legale di conformità di alcuni beni è rafforzata. Inoltre, la garanzia legale di conformità è prolungata di sei mesi se il prodotto venduto è oggetto di una riparazione nell'ambito del periodo di validità di questa garanzia. Il testo completa infine l'attuale dispositivo di informazione dei consumatori sull'obbligo di riciclaggio degli imballaggi. L'indicazione dell'obbligo di riciclaggio, diventa obbligatoria a partire dal 2021 sui prodotti domestici, sui loro imballaggi o sui documenti forniti con questi prodotti. Si prevede inoltre che il colore dei contenitori di raccolta differenziata sarà armonizzato su tutto il territorio al più tardi entro la fine del 2022.

Le misure di **lotta contro gli sprechi alimentari** sono rafforzate (obiettivi di riduzione degli sprechi alimentari fissati entro il 2025 e il 2030, inasprimento delle sanzioni...). In linea di principio, è inoltre **vietata la distruzione (incenerimento e messa in discarica) dei prodotti non alimentari** nuovi invenduti, come gli indumenti, le calzature, i prodotti di bellezza, i libri o gli elettrodomestici. Le imprese **devono, salvo eccezioni**, cedere o riciclare i loro prodotti entro la fine del 2021 o la fine del 2023 a seconda dei settori. Per evitare che i medicinali vengano gettati nella spazzatura è peraltro autorizzata la vendita di medicinali in unità di misura entro e non oltre il 1° gennaio 2022. Allo stesso modo, per limitare il consumo di carta termica è stato previsto il divieto della stampa e della distribuzione sistematiche di scontrini di cassa e di scontrini di carte di credito, salva richiesta contraria del cliente. Tale divieto si applica a decorrere dal 1° gennaio 2023. Fondi di riutilizzo solidale sono creati per sostenere tutti gli attori associativi che intervengono in questo settore. La vendita sfusa è incoraggiata. Dal 1° gennaio 2021, diventa cioè possibile portare i propri contenitori nei negozi. I venditori di bevande da asporto dovranno, in particolare, offrire una tariffa più bassa quando il consumatore presenta il proprio contenitore. L'attuale dispositivo di diagnosi «rifiuti» nell'ambito di un'operazione di demolizione di edifici è oggetto di revisione: Si tratta di favorire il riutilizzo o il recupero di tali rifiuti. Le amministrazioni sono soggette a nuovi obblighi «verdi», come l'inclusione negli appalti pubblici a partire dal 2021 di clausole relative all'economia circolare.

Per quel che riguarda **la responsabilità dei produttori e la lotta contro i depositi illegali di rifiuti**, si prevede innanzitutto che il principio del chi inquina paga, che rende responsabile il fabbricante o il distributore di un prodotto della fine di vita del prodotto sia rafforzato. Si tratta della responsabilità ampliata dei produttori (REP). Vengono create

nuove categorie di prodotti soggetti all'obbligo: i giocattoli, le sigarette, i tessili sanitari (salviette per uso domestico, pannolini usa e getta, cotone...), i prodotti e i materiali per l'edilizia, le automobili private, i furgoni e i veicoli a motore a due o tre ruote (moto, scooter...), ecc. I produttori soggetti alle filiere chi inquina paga devono elaborare piani quinquennali d'azione, di progettazione ecocompatibile affinché i loro prodotti siano più possibile riciclabili. Il perimetro della REP è esteso dalla fine del ciclo di vita alla progettazione del prodotto. I produttori che progettano i loro prodotti in modo ecologico beneficiano di un bonus sul contributo che versano per la gestione e il trattamento della fine di vita dei loro prodotti. Al contrario, i produttori che non integrano la progettazione ecocompatibile nel loro modo di produrre vedranno aumentare questo contributo, sono quindi penalizzati. Per migliorare la gestione dei rifiuti da costruzione ed evitare i depositi selvaggi, è possibile recuperare gratuitamente alcuni rifiuti preventivamente selezionati (rottami, detriti, legname...). Altre misure sono state introdotte contro i depositi selvaggi: multa fino a 15.000 euro, sequestro del veicolo utilizzato per commettere l'infrazione, rafforzamento dei poteri di polizia speciale dei sindaci.

In **ambito sociale** è intervenuta una prima importante legge, la *Loi n° 2020-220 du 6 mars 2020 visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap*, legge che facilita le condizioni di accesso alla prestazione di compensazione dell'handicap (PCH). Fino ad allora, il limite di età per richiedere la PCH era fissato a 60 anni e le persone la cui disabilità era stata riconosciuta prima dei 60 anni potevano fare domanda fino all'età di 75 anni. Il testo elimina quest'ultimo limite di età e consente di richiedere la PCH anche dopo i 75 anni. Inoltre, quando è improbabile che la disabilità si sviluppi favorevolmente, il diritto alla prestazione di indennità di invalidità è riconosciuto senza limiti di tempo.

La *Loi n° 2020-692 du 8 juin 2020 visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant* prevede che la durata del congedo finanziato dal datore di lavoro in caso di decesso di un figlio passi da cinque a sette giorni. Viene concesso in caso di decesso di un figlio di età inferiore ai 25 anni. Viene inoltre concesso un congedo aggiuntivo di otto giorni, in parte finanziato dalla sicurezza sociale. Un dipendente può rinunciare a una parte dei suoi giorni di riposo non goduti a favore di un collega della sua azienda il cui figlio di età inferiore a 25 anni è deceduto; alla persona o al nucleo familiare che ha assunto l'effettiva cura di un figlio deceduto è concesso un assegno forfettario, il cui importo è determinato sulla base delle risorse disponibili e delle spese domestiche. Infine, il datore di lavoro non può risolvere il contratto di un dipendente durante le tredici settimane successive alla morte del figlio di età inferiore ai 25 anni o di una persona di età inferiore ai 25 anni di cui il dipendente è effettivamente responsabile. Il licenziamento è comunque possibile in caso di colpa grave o impossibilità di mantenere il contratto per un motivo estraneo alla morte del minore.

La *Loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet*, ha creato un osservatorio dell'odio online, responsabile del monitoraggio e dell'analisi dell'evoluzione dei contenuti di odio, in collaborazione con gli operatori, le associazioni e i ricercatori interessati. L'osservatorio è collocato presso il Consiglio Superiore dell'Audiovisivo (CSA). Il disegno di legge approvato dal Parlamento richiedeva in realtà agli operatori delle piattaforme online e ai motori di ricerca di rimuovere entro 24 ore, dopo la notifica da parte di una o più persone, contenuti chiaramente illegali come incitamento all'odio, insulti razzisti o antireligiosi. Per i contenuti terroristici o di pornografia infantile, il periodo era stato ridotto a un'ora. Nella sua decisione del 18 giugno 2020, il Consiglio costituzionale ha però censurato queste disposizioni.

La *Loi n° 2020-840 du 3 juillet 2020 visant à créer le statut de citoyen sauveur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent* crea invece lo status di «cittadino soccorritore». Un cittadino soccorritore è «qualsiasi persona che fornisce assistenza volontaria a una persona in una situazione apparente di pericolo grave e imminente». Le azioni che caratterizzano il cittadino soccorritore sono la pratica del massaggio cardiaco, l'uso del defibrillatore cardiaco o qualsiasi altro gesto di primo soccorso. Non appena viene in soccorso, il cittadino soccorritore contribuisce alla sicurezza civile. Beneficia quindi dello status di impiegato occasionale del servizio pubblico. Lo scopo dello statuto è quello di circoscrivere la responsabilità penale e civile del cittadino soccorritore durante il suo intervento, salvi i casi di dolo e colpa grave. La *Loi n° 2020-901 du 24 juillet 2020 visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux* prevede invece che durante una campagna di propaganda telefonica, il chiamante debba presentarsi al telefono in modo chiaro, preciso e comprensibile e deve anche ricordare al consumatore il suo diritto di registrarsi su Bloctel se non desidera essere oggetto di pubblicità commerciale. È vietata la propaganda telefonica per la vendita di attrezzature o l'esecuzione di lavori sull'edilizia abitativa al fine di ottenere risparmi energetici o la produzione di energie rinnovabili. Le aziende che utilizzano la propaganda telefonica devono: contattare regolarmente l'organismo responsabile della gestione dell'elenco Bloctel per garantire che le proprie pratiche di pubblicità commerciale siano conformi a tale elenco (almeno una volta al mese per i professionisti del servizio di pubblicità); rispettare una carta delle buone pratiche. Le sanzioni sono aumentate in caso di abuso o in caso di utilizzo di numero mascherato: multa massima di 75.000 euro per le persone fisiche e 375.000 euro per le persone giuridiche (invece di 3.000 e 15.000 euro precedenti).

La *Loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales* introduce invece norme che rafforzano la tutela in favore delle vittime di violenza domestica. Essa consente innanzitutto la **sospensione del diritto di visita e di ospitare presso il proprio alloggio il minore nei confronti del genitore violento**. In caso di vio-

lenza all'interno della coppia, inoltre, l'iscrizione nel fascicolo giudiziario degli autori di reati sessuali o violenti è automatica (salvo diversa decisione del giudice) per i reati più gravi. La **molestia (*harcèlement*) all'interno della coppia** è considerata una **circostanza aggravante**. La procedura di mediazione in materia penale e civile è soggetta inoltre a maggiori vincoli e controlli nei casi di violenza domestica. La legge **esonera dall'obbligo di mantenimento gli ascendenti, i discendenti, i fratelli o le sorelle** di persone condannate per un reato che lede l'integrità della persona. Le molestie morali (*harcèlement moral*) all'interno della coppia che hanno portato al suicidio o al suo tentativo sono ora punibili con dieci anni di carcere e una multa di 150.000 euro. **I medici non sono inoltre più tenuti al segreto medico-professionale** quando la violenza mette in pericolo immediato la vita della vittima adulta. Il professionista sanitario deve peraltro compiere preventivamente tutti gli sforzi necessari ad ottenere il consenso della vittima. Se non ci riesce, deve informarla della denuncia fatta al pubblico ministero. La legge prevede anche misure in materia di alloggio (godimento di un alloggio coniugale attribuito in linea di principio al coniuge che non è l'autore della violenza anche se ha beneficiato di un alloggio di emergenza (*hébergement d'urgence*)), sulle vittime straniere di violenza domestica o coniugale, sull'aggravamento delle pene in caso di violazione del segreto delle comunicazioni o della geo localizzazione da parte del coniuge e sulla **tutela dei minori contro i messaggi pornografici**, riconoscendo in particolare poteri di diffida e di attivazione di procedure giudiziarie volte a porre fine all'abuso al Presidente del *Conseil supérieur de l'audiovisuel*.

Sempre in ambito sociale si segnala *la Loi n° 2020-1266 du 19 octobre 2020 visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne*, regola il lavoro dei «child influencer» sulle piattaforme video online (YouTube, TikTok, Instagram ...). Riempie un vuoto giuridico perché fino a quel momento non era stato previsto nulla a livello normativo per proteggerli. L'attività dei minori di 16 anni le cui immagini vengono trasmesse su piattaforme video online è quindi ora regolamentata. Si tratta di rispondere al crescente fenomeno dei **bambini «youtubeurs»**, sia che esercitino la loro attività nell'ambito di un rapporto di lavoro sia all'esterno dello stesso. I bambini «influencer» la cui **attività è considerata lavoro** ora beneficiano delle regole protettive del codice del lavoro, proprio come i bambini che lavorano nel campo dell'intrattenimento e della pubblicità. Prima di riprendere i loro figli o per trasmettere i loro video, il **genitore** chiederà **un'autorizzazione** individuale o **un'approvazione** globale da parte dell'amministrazione. Sono informati dei diritti del bambino e resi consapevoli delle conseguenze dell'esposizione dell'immagine dei bambini su Internet. I genitori hanno anche un nuovo **obbligo finanziario**: parte del reddito percepito dal proprio figlio (il «gruzzolo») deve essere depositato presso la Caisse des Dépôts et Consignations fino al raggiungimento dell'età adulta o dell'emancipazione, come di regola per i bambini

dello spettacolo. Sono inoltre previste sanzioni per i genitori che trattengono i soldi a loro vantaggio. Per le «zone grigie di Internet», quando **l'attività** dei bambini «influencer» **non rientra in un rapporto di lavoro** viene altresì fornita protezione. Deve essere fatta una **dichiarazione** oltre determinate soglie di durata o numero di video o reddito derivante dalla loro trasmissione. In mancanza di autorizzazione, approvazione o dichiarazione, l'amministrazione può deferire la questione al giudice per i provvedimenti di competenza. Inoltre, **le piattaforme di condivisione video** sono incoraggiate ad **adottare carte, in** particolare per promuovere l'informazione dei minori sulle conseguenze della diffusione della loro immagine sulla loro vita privata nonché sui rischi psicologici e legali, in collaborazione con le associazioni del settore. Il Consiglio Superiore dell'Audiovisivo (CSA) è responsabile della promozione dell'adozione di tali carte.

Infine, il testo conferisce esplicitamente ai minori **il diritto alla cancellazione o all'oblio**, previsto dalla legge sulla protezione dei dati personali del 6 gennaio 1978. Su richiesta diretta dei minori, le piattaforme video devono rimuovere i loro video. Il consenso dei genitori non è richiesto. Tutte queste **misure** sono **applicabili** entro sei mesi dalla pubblicazione della legge, **nell'aprile 2021**.

Tabella 1 - Produzione legislativa 1995-2020

Anno	Totale leggi	Projets de loi	Propositions de loi	Percentuali projets	Percentuali propositions
1995	47	45	2	96%	4%
1996	105	92	13	88%	12%
1997	65	56	9	86%	14%
1998	83	64	19	77%	23%
1999	111	95	16	86%	14%
2000	80	66	14	83%	17%
2001	73	57	16	78%	22%
2002	80	64	16	80%	20%
2003	114	100	14	88%	12%
2004	85	77	8	91%	9%
2005	104	92	12	88%	12%
2006	81	67	14	83%	17%
2007	107	98	9	92%	8%
2008	95	80	15	84%	16%
2009	82	74	8	90%	10%
2010	114	91	23	80%	20%
2011	111	88	23	79%	21%
2012	82	60	22	73%	27%
2013	84	66	18	79%	21%
2014	91	68	23	75%	25%
2015	97	76	21	78%	22%
2016	103	72	31	69%	31%
2017	59	48	11	81%	19%
2018	68	50	18	74%	26%
2019	70	49	21	70%	30%
2020	59	44	15	75%	25%
totale	2250	1839	411	82%	18%

Tabella 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia (2006-2020)⁴

a) Leggi dal 2006 al 2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
INIZIATIVA GOVERNATIVA di cui:	67 (83%)	98 (92%)	80 (84%)	74 (90%)	91 (80%)	88 (79%)	60 (73%)
Leggi relative alla manovra finanziaria	3	3	4	6	7	6	5
Leggi di finanziamento della sicurezza sociale	1	1	1	1	1	2	1
Leggi di ratifica di trattati e convenzioni	36	58	43	41	51	52	37
Leggi di abilitazione e leggi di ratifica di ordinanze	1	1	4	1	1	1	0
Leggi di programmazione e di orientamento	4	0	0	0	0	1	2
Altre leggi d'iniziativa governativa	22	35	28	25	31	26	15
INIZIATIVA PARLAMENTARE	14 (17%)	9 (8%)	15 (16%)	8 (10%)	23 (20%)	23 (21%)	22 (27%)
TOTALE	81	107	95	82	114	111	82

⁴ I dati percentuali sono calcolati sul totale delle leggi promulgate ogni anno.

b) Leggi dal 2013 al 2020

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
INIZIATIVA GOVERNATIVA di cui:	66 (79%)	68 (75%)	76 (78%)	72 (69%)	48 (81%)	50 (74%)	49 (70%)	44 (75%)
Leggi relative alla manovra finanziaria	3	5	3	3	4	6	2	6
Leggi di finanziamento della sicurezza sociale	1	2	1	1	1	1	1	1
Leggi di ratifica di trattati e convenzioni	30	33	49	42	20	23	20	12
Leggi di abilitazione e leggi di ratifica di ordinanze	2	3	5	4	9	4	0	1
Leggi di programmazione e di orientamento	2	2	1	0	1	2	1	1
Altre leggi d'iniziativa governativa	28	23	17	22	13	14	25	23
INIZIATIVA PARLAMENTARE	18 (21%)	23 (25%)	21 (22%)	31 (31%)	11 (19%)	18 (26%)	21 (30%)	15 (25%)
TOTALE	84	91	97	103	59	68	70	59

2.4 Germania

Dati quantitativi

Nel **2020** il Parlamento tedesco ha approvato **152 leggi**⁵, di cui **58** con il consenso obbligatorio del *Bundesrat*, la Camera composta dai rappresentanti degli esecutivi dei sedici *Länder*.

Il numero complessivo di leggi federali (*Bundesgesetze*) emanate nel 2020 è, dunque, di gran lunga superiore al dato registrato nell'anno precedente (**125**) attestandosi, come già in passato, su livelli quantitativi elevati rispetto agli altri tre paesi europei considerati.

A livello federale si rileva, inoltre, una parallela e notevole produzione di normativa delegata, a conferma di quanto talora evidenziato in dottrina con riguardo sia alla quantità sia alla complessità delle norme approvate⁶.

Sotto il profilo quantitativo, il dato ufficiale relativo al numero di “regolamenti legislativi federali” (*Rechtsverordnungen des Bundes*) approvati è aggregato per legislatura, anche se non sono disponibili i dati della XVII e della XVIII legislatura; a titolo orientativo, la Tabella 5 consente di confrontare la produzione legislativa e quella di *Rechtsverordnungen* a partire dalla VII Legislatura (1972-1976).

A complemento dell'analisi sulla produzione legislativa federale, infine, i dati riportati nella Tabella 3 consentono una ricognizione sintetica della produzione legislativa dei singoli *Länder* tedeschi nel quinquennio 2016-2020. Questi dati, ovviamente, vanno interpretati in relazione alle caratteristiche generali del contesto istituzionale cui si riferiscono e, in particolare, alla ripartizione delle competenze legislative fra la Federazione (*Bund*) e i sedici Stati federati (*Länder*). Tale ripartizione è regolata dalla Costituzione federale (*Grundgesetz*, ossia la Legge fondamentale) in base al principio, formalmente enunciato all'articolo 70, secondo il quale i *Länder* hanno il diritto di legiferare nella misura in cui la Costituzione non riservi competenze legislative alla Federazione. Nelle materie più strettamente connesse all'unità dello Stato, come gli affari esteri, la difesa, la cittadinanza, la libertà di circolazione, gli scambi commerciali, le poste e le telecomunicazioni (art. 73 Cost.), è prevista una competenza legislativa federale esclusiva (*ausschließliche Gesetzgebung*); in queste materie i *Länder* possono approvare leggi solo in base ad un'espressa

⁵ Si tratta, nello specifico, di 141 leggi federali ordinarie e 11 leggi di ratifica di trattati e accordi internazionali (sei bilaterali e cinque multilaterali); queste ultime sono pubblicate nella parte seconda (Teil II) della Gazzetta ufficiale federale (*Bundesgesetzblatt*).

⁶ Si fa qui riferimento in particolare ai c.d. “Regolamenti legislativi” (*Rechtsverordnungen*) federali che, secondo l'art. 80, comma 1, della Legge fondamentale, il Governo federale, un Ministro federale o il Governo di un Land possono essere autorizzati ad emanare, mediante un'apposita legge che definisca il contenuto, lo scopo e la portata dell'autorizzazione concessa.

previsione federale ed entro i limiti da questa fissati. Qualora, invece, la competenza legislativa sia concorrente (*konkurrierende Gesetzgebung*)⁷, i *Länder* possono intervenire solo e in quanto la Federazione non abbia esercitato il suo diritto prioritario a legiferare allo scopo di assicurare condizioni di vita equivalenti su tutto il territorio nazionale o perché, nell'interesse generale, una disciplina legislativa federale sia necessaria all'unità giuridica ed economica del Paese.

L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

Sotto il profilo dell'iniziativa legislativa, i dati relativi alla XIX legislatura, inaugurata con la seduta del *Bundestag* del 24 ottobre 2017 e terminata con elezioni politiche del 26 settembre 2021, confermano il ruolo propulsivo del Governo federale (*Bundesregierung*) da cui trae origine l'81,2% del numero complessivo di leggi approvate (440 su un totale di 542 leggi). La percentuale dell'iniziativa parlamentare raggiunge il 18,8% con netta prevalenza al riguardo del *Bundestag* (17,5%) rispetto alla Camera alta (*Bundesrat*, 1,3%).

Fra le leggi approvate nella XIX legislatura⁸, 205 (37,8%) rientrano nella categoria per cui è costituzionalmente previsto il necessario assenso del *Bundesrat* (c.d. *Zustimmungsgesetze*)⁹ e che comprendono anche le leggi di ratifica dei trattati internazionali.

Dati relativi al 2020

La maggiore quantità di leggi approvate rispetto all'ultimo biennio è dovuta, da una parte, alla situazione di emergenza determinata dalla pandemia da Covid-19, con conseguenti effetti negativi in ambito economico e sociale, dall'altra dalla necessità di proseguire nell'attuazione del Programma di Governo contenuto nell'Accordo di coalizione (*Koalitionsvertrag 2018*) tra le due forze di maggioranza, il partito dei cristiano-democratici (CDU/CSU) e il partito socialdemocratico (SPD).

⁷ Le materie c.d. "condominiali" tra Federazione e *Länder*, elencate all'art. 74 Cost., riguardano in gran parte settori della legislazione tradizionale (diritto civile, diritto penale, procedure amministrative, etc.) e settori tipici dell'intervento statale (assistenza pubblica, legislazione economica, diritto del lavoro, previdenza, etc.).

⁸ I dati relativi alla XIX legislatura sono aggiornati in base alle leggi pubblicate alla data del 1° novembre 2021.

⁹ Le leggi federali per le quali la Costituzione richiede l'espressa approvazione del *Bundesrat* sono le seguenti: le leggi costituzionali, per la cui approvazione è necessaria la maggioranza dei due terzi dei membri del *Bundestag* e dei due terzi dei voti del *Bundesrat* (art. 79 Cost.); le leggi che incidono sull'ordinamento finanziario dei *Länder* (artt. 104a, commi 3 e 4, 107 e 108 Cost.); le leggi relative a: modificazioni territoriali dei *Länder* (art. 29, comma 7, Cost.); determinazione dei compiti comuni dello Stato e dei *Länder* (art. 91a, comma 2, Cost.); esercizio della giurisdizione della Federazione attraverso i tribunali dei *Länder* (art. 96, comma 5, Cost.). In base alle modifiche introdotte dalla riforma costituzionale del 2006 all'art. 84, comma 1 Cost., le leggi relative all'organizzazione degli uffici e alla procedura amministrativa potranno essere approvate dal legislatore federale senza il consenso del *Bundesrat*, salva la possibilità per i *Länder* di adottare disposizioni in deroga (così come previsto dal nuovo art. 72 Cost., comma 3). In casi eccezionali, in cui sussista l'esigenza di una disciplina unitaria a livello federale, non è ammessa possibilità di deroga da parte dei *Länder* ed è quindi nuovamente prevista la necessaria approvazione da parte del *Bundesrat*.

Per quanto riguarda la produzione legislativa del 2020, la percentuale di leggi di iniziativa governativa è del 76%, contro il 24% delle leggi di iniziativa parlamentare. Quest'ultimo dato è però nettamente superiore rispetto a quello dell'anno precedente, quando solo il 9% delle leggi approvate era risultato di iniziativa parlamentare.

Tra le leggi di iniziativa governativa si rilevano 11 leggi di ratifica di trattati internazionali, 3 leggi relative alla manovra di bilancio annuale¹⁰ e in materia finanziaria, 18 leggi di recepimento o di adeguamento alla normativa comunitaria. Per quanto concerne, in particolare, quest'ultimo aspetto, si specifica che, fatte salve le competenze dei *Länder*, le direttive comunitarie, spesso sono recepite non con una legge *ad hoc*, ma all'interno di grandi leggi che riordinano l'intera materia, adeguando la legislazione previgente.

Tra le principali leggi di adeguamento o di attuazione del diritto comunitario approvate nel 2020 si segnalano: la Sesta legge di modifica della normativa sulle telecomunicazioni (la Legge di attuazione del pilastro tecnico del quarto pacchetto ferroviario dell'Unione europea (*Gesetz zur Umsetzung der technischen Säule des vierten Eisenbahnpakets der Europäischen Union*) del 16 marzo 2020; la Legge di adeguamento della normativa sui dispositivi medici al Regolamento UE 2017/745 e al Regolamento UE 2017/746 (*Gesetz zur Anpassung des Medizinprodukterechts an die Verordnung (EU) 2017/745 und die Verordnung (EU) 2017/746*) del 28 aprile 2020; la Legge di applicazione del Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione della cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea, e che modifica altre disposizioni (*Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft und zur Änderung weiterer Vorschriften*) e la Legge di attuazione della Direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 28 giugno 2018 che modifica la Direttiva 96/71/CE sul distacco dei lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi (*Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen*), entrambe del 10 luglio 2020; la Legge di attuazione della direttiva quadro sui rifiuti dell'Unione europea (*Gesetz zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union*) del 23 ottobre 2020; la Legge di modifica della normativa sui media audiovisivi (*Gesetz zur Änderung des Telemediengesetzes und weiterer Gesetze*) del 19 novembre 2020 e la Legge di modifica della legge sulle energie rinnovabili (*Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energierechtlicher Vorschrif-*

¹⁰ Per l'approvazione della legge di bilancio (*Haushaltsgesetz*), il consenso del Bundesrat non è indispensabile. A causa della pandemia da Covid-19, oltre alla legge di bilancio preventivo per l'anno 2021, sono stati approvati due bilanci suppletivi, rispettivamente con legge del 27 marzo 2020 (*Nachtragshaushaltsgesetz 2020*) e legge del 14 luglio 2020 (*Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020*).

ten) del 21 dicembre 2021.

Per quanto concerne la **manutenzione normativa**, la maggior parte dei provvedimenti è rappresentato dalle cosiddette “leggi di modifica”, che nella tecnica legislativa tedesca sono designate con numeri ordinali progressivi e che intervengono con modifiche e integrazioni sul testo originario di grandi leggi di settore. Al riguardo, si ricordano: la Terza legge di modifica della disciplina sulle armi e di altre disposizioni (*Drittes Gesetz zur Änderung des Waffengesetzes und weiterer Vorschriften*) del 19 febbraio 2020; la Settima legge di modifica del Libro IV del Codice sociale e di altre leggi (*Siebtes Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze*) del 12 giugno 2020; l'Ottava legge di modifica della legge sulle strade extraurbane principali e di altre disposizioni (*Achtes Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften*) del 29 giugno 2020; la Terza legge di armonizzazione della normativa sulla responsabilità nel traffico aereo (*Drittes Gesetz zur Harmonisierung des Haftungsrechts im Luftverkehr*) del 10 luglio 2020 e la Sesta legge di modifica della legge sull'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale (*Sechstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen*) del 23 novembre 2020.

Nell'ambito della la manutenzione normativa si ricomprendono, altresì, le leggi il cui contenuto consiste, di fatto, nella ripubblicazione del testo di leggi previgenti aggiornato alle modifiche successivamente intervenute (*Neufassung*)¹¹.

Principali settori di intervento legislativo

La gestione della situazione di emergenza dovuta al diffondersi dell'epidemia di Covid-19 ha imposto al legislatore l'adozione di provvedimenti che hanno interessato diversi settori di intervento, ad iniziare dalle prime misure di carattere economico e sociale per offrire ristori alle categorie più danneggiate dalla crisi. Nell'ottica di preservare i posti di lavoro e la competitività delle imprese in tale difficile situazione, la **Legge che agevola il sostegno alle imprese per la cassa integrazione** (*Gesetz zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld*) del 13 marzo 2020 stabilisce che un'azienda possa ricorrere alla cassa integrazione se almeno il **10% dei dipendenti** rischia di perdere il posto di lavoro (in precedenza la soglia era fissata al 30%). È stati inoltre previsto che l'Agenzia federale del lavoro (*Bundesagentur für Arbeit*) rimborsi integralmente (invece del 50%) i contributi previdenziali (*Sozialversicherung*)

¹¹ Nel 2020 sono state pubblicate soltanto due *Neufassungen*: il Testo aggiornato della Legge sulla formazione professionale (*Neufassung des Berufsbildungsgesetzes*) del 4 maggio 2020 e il Testo consolidato della Legge sulla promozione della formazione professionale avanzata (*Neufassung des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes*) del 12 agosto 2020.

gsbeiträge)¹² che i datori di lavoro devono normalmente pagare per i loro dipendenti. Lo scopo della legge è stato anche quello di creare un incentivo a utilizzare questo ammortizzatore sociale per la formazione dei dipendenti. Anche ai lavoratori interinali (*Leiharbeitnehmer*) è stato riconosciuto il *Kurzarbeitergeld*.

Con la **Legge per l'istituzione di un Fondo di stabilizzazione economica** (*Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds*)¹³ del 27 marzo 2020 è stato creato un nuovo strumento per garantire la liquidità e la solvibilità delle imprese tedesche che erano sane e competitive prima della pandemia. Il Fondo (WSF) è quindi destinato a erogare crediti per la somma di 100 miliardi di euro per la ricapitalizzazione delle imprese ed è autorizzato a prestare garanzie, fino ad un ammontare complessivo di 400 miliardi di euro, per consentire il rifinanziamento delle imprese sul mercato dei capitali. Sono stati inoltre previsti 100 miliardi di euro a sostegno dell'**Istituto di credito per la ricostruzione** (*Kreditanstalt für Wiederaufbau* - KfW), l'equivalente della Cassa depositi e prestiti italiana. Tali misure hanno un'efficacia limitata al 31 dicembre 2021 e si affiancano al **Programma speciale del KfW** (*KfW-Sonderprogramm 2020*) avviato il 23 marzo 2020, del quale possono usufruire tutte le - piccole, medie e grandi - imprese cadute in gravi difficoltà finanziarie a causa della pandemia per ottenere crediti illimitati e a condizioni particolarmente vantaggiose.

Il Governo federale ha poi dovuto varare, con la **Legge di assestamento del bilancio per il 2020** (*Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020*) del 27 marzo 2020, una **manovra aggiuntiva da 156 miliardi di euro** che ha comportato un aumento della spesa pubblica in deficit da 362 a 485 miliardi di euro. L'approvazione del provvedimento per finanziare il pacchetto di aiuti per l'emergenza sanitaria Covid-19 ha quindi richiesto il **ricorso alla normativa di emergenza** sul c.d. "freno all'indebitamento" (*Schuldenbremse*), principio costituzionale secondo cui le entrate e le uscite devono, di norma, essere portate in pareggio senza ricorrere al prestito. La deroga al tetto massimo dell'indebitamento, pari allo 0,35% del PIL, è consentita dall'art.115 della Legge fondamentale (*Grundgesetz* - GG), che prevede lo sfioramento nel caso di catastrofi naturali "che si sottraggono al controllo dello Stato", ovvero in situazioni di emergenza eccezionali come è stato ritenuto il caso della pandemia di Covid-19.

¹² Si ricorda che il c.d. *Kurzarbeitergeld* (conguaglio salariale) rappresenta la percentuale del salario - che ammonta al 60% dello stipendio netto e al 67% di quello dei dipendenti con figli a carico - che l'Agenzia federale è tenuta a pagare ai lavoratori in cassa integrazione, per una durata di 12 mesi (§§ 104 e 105 del Libro terzo del Codice sociale - Sozialgesetzbuch III), fatta salva la possibilità di una proroga fino a 24 mesi disposta con decreto governativo.

¹³ A questa e a tutte le altre leggi facenti parte del pacchetto di misure varate dal Governo federale per far fronte alle conseguenze economico-finanziarie e sociali causate dall'epidemia di Covid-19 (c.d. Corona-Krisenpaket) è stata applicata la procedura d'urgenza, per cui sono state tutte discusse e approvate nella stessa seduta plenaria del Bundestag del 25 marzo 2020 e successivamente anche dal Bundesrat, promulgate il 27 marzo e pubblicate nella Gazzetta ufficiale federale dello stesso giorno.

In campo sanitario, un nuovo titolo di bilancio nello stato di previsione del Ministero federale della salute (*Einzelplan 15*) è stato dotato di 3,108 miliardi di euro. I fondi del Ministero federale della difesa (*Einzelplan 14*) sono stati aumentati di 150 milioni di euro per l'acquisto e la manutenzione di dispositivi medici, nonché per l'acquisto di forniture sanitarie e di medicinali. Al Ministero federale per la formazione e la ricerca (*Einzelplan 30*) sono stati assegnati 145 milioni di euro per la **ricerca di vaccini e farmaci** contro il coronavirus e altri 15 milioni di euro per rafforzare la transizione digitale nel campo dell'istruzione. Nello stato di previsione relativo alla gestione finanziaria generale (*Einzelplan 60*) sono stati stanziati complessivamente altri 105 miliardi di euro, di cui **50 miliardi per sostenere le piccole imprese, i liberi professionisti e i lavoratori autonomi**, con la possibilità di accedere per un periodo di tre mesi a **sussidi immediati** che vanno da 9 a 15 mila euro a seconda del numero di dipendenti. Nello stanziamento del Ministero federale del lavoro e degli affari sociali (*Einzelplan 11*) 7,7 miliardi di euro sono stati destinati all'aumento del reddito minimo garantito (*Grundsicherung*), dell'indennità di disoccupazione di lunga durata (*Arbeitslosengeld II*) e delle spese di alloggio, per mitigare in particolare la situazione critica in cui versano i lavoratori autonomi. Inoltre, nello stato di previsione del Ministero federale per la famiglia, gli anziani, le donne e i giovani (*Einzelplan 17*) sono stati stanziati 200 milioni di euro al fine di agevolare l'accesso all'assegno familiare per genitori a basso reddito (*Kinderzuschlag*). Una parte restante dei 156 miliardi della manovra, infine, è stata destinata alla copertura dei mancati introiti fiscali.

Sempre del 27 marzo 2020 è la **Legge per mitigare le conseguenze della pandemia di Covid-19 nel diritto procedurale civile, fallimentare e penale** (*Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht*): le nuove disposizioni, applicabili per un limitato periodo di tempo, contengono una serie di agevolazioni per coloro che, a causa della pandemia, non erano al momento in grado di adempiere i loro obblighi di pagamento. Si tratta, in particolare, del blocco delle procedure di sfratto, di dilazioni di pagamento per le piccole imprese e per i consumatori, della non interruzione delle utenze di energia elettrica, gas e telefoniche, della dilazione dei contratti di prestito. Per un periodo transitorio di tre mesi è stato limitato anche il diritto dei creditori di richiedere l'apertura del procedimento di insolvenza, mentre è stata stabilita la sospensione dell'obbligo di presentare domanda di apertura del procedimento da parte della società in crisi fino alla data del 30 settembre 2020, termine prorogabile con decreto fino al 31 marzo 2021. Ai tribunali è stato invece consentito di interrompere il processo penale per tre mesi e dieci giorni al massimo, in caso di impossibilità di proseguire a causa delle misure volte a prevenire la diffusione dell'epidemia di coronavirus.

È stata promulgata il 27 marzo 2020 anche la **Legge che agevola l'accesso alla sicurezza sociale e all'utilizzo e alla protezione dei servizi sociali a causa del Coronavirus Sars-Cov-2** (*Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2*) che

rappresenta il c.d. “**pacchetto di protezione sociale**” (*Sozialschutz-Paket*) finalizzato ad attutire l’impatto sociale ed economico determinato dalla pandemia su tutti i cittadini, ma in particolare su quelli a basso reddito, i lavoratori autonomi e i piccoli imprenditori. Le disposizioni contenute nel provvedimento prevedono quindi - per un periodo iniziale di quattro mesi prorogabile per decreto - un **accesso immediato e semplificato ai sussidi sociali** (reddito minimo per persone in cerca di lavoro, indennità di disoccupazione di lunga durata, sussidi sociali, assegni per genitori a basso reddito), e l’adeguamento degli stessi alla situazione critica causata dalla pandemia.

Con la coeva **Legge per la compensazione degli oneri finanziari degli ospedali e di altre strutture sanitarie dovuti al Covid-19** (*Gesetz zum Ausgleich COVID-19 bedingter finanzieller Belastungen der Krankenhäuser und weiterer Gesundheitseinrichtungen*) è stata prevista una compensazione finanziaria agli ospedali per le operazioni e i trattamenti programmabili che siano stati rinviati al fine di poter curare i pazienti affetti da coronavirus. Per ogni letto che non sia stato occupato dal 16 marzo al 30 settembre 2020 o per ogni paziente che non sia stato ricoverato rispetto all’anno precedente, è stata concessa agli ospedali una somma forfettaria di 560 euro per paziente al giorno. L’indennizzo è erogato dalla riserva di liquidità del Fondo sanitario (*Gesundheitsfond*) e rifinanziato dal bilancio federale. Agli ospedali è stato inoltre offerto un bonus di 50.000 euro per ogni posto letto di terapia intensiva realizzato in più. È stato inoltre disposto un supplemento di 50 euro a paziente per le spese aggiuntive, in particolare per i dispositivi di protezione individuale.

Con la **Legge per la protezione della popolazione in una situazione epidemica di portata nazionale** (*Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite*) del 27 marzo 2020¹⁴ è stato riformulato il § 5 della Legge per la protezione contro le malattie infettive (*Infektionsschutzgesetz*) stabilendo che sia il *Bundestag* ad accertare una situazione epidemica di portata nazionale e, parimenti, sia sempre lo stesso a revocarla nel momento in cui ne vengano meno i presupposti. La revoca è pubblicata nella Gazzetta ufficiale federale. Sono state quindi previste una serie di **dettagliate autorizzazioni al Ministero federale della salute** che, fatte salve le prerogative dei *Länder*, può adottare con un’ordinanza generale o con un decreto disposizioni per la tutela della popolazione e per garantire la necessaria assistenza sanitaria. All’**Istituto Robert Koch** è affidata la funzione di coordinare, in caso di epidemia, la collabora-

¹⁴ Successivamente, nel corso del 2020, sono state adottate una Seconda (19 maggio) e una Terza legge per la protezione della popolazione in una situazione epidemica di portata nazionale (18 novembre), entrambe, come la prima, di iniziativa dei gruppi parlamentari di maggioranza (CDU/CSU e SPD). La Seconda legge modifica oltre l’*Infektionsschutzgesetz* altre 15 leggi in ambito sanitario e assistenziale; la Terza legge, che impatta in parte anche sulla seconda, introduce modifiche in altre leggi in materia socio-sanitaria e in campo ospedaliero e farmacologico, prevedendo inoltre alcune limitazioni di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, come l’integrità fisica, la libertà personale, la libertà di riunione, la libertà di circolazione e l’inviolabilità del domicilio.

zione tra i *Länder* e quella dei *Länder* con la Federazione, nonché con altre autorità ed enti coinvolti scambiando poi le informazioni. Nell'*Infektionsschutzgesetz* è stata introdotta anche un'**indennità in caso di mancato guadagno** per i genitori che, a causa della chiusura di scuole e di asili, non possano lavorare e debbano accudire in casa i figli di età inferiore a 12 anni. Tale indennità è pari al 67% dello stipendio netto, viene pagata per un periodo massimo di sei settimane e l'importo mensile massimo è di 2.016 euro.

Una serie di provvedimenti legislativi di impatto socio-economico connessi alla situazione pandemica hanno caratterizzato anche il secondo semestre del 2020. Tra questi si può citare la **Legge di attuazione di misure fiscali di aiuto per far fronte alla crisi determinata dal coronavirus** (*Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise - Corona-Steuerhilfegesetz*) del 19 giugno 2020, che ha disposto: la **riduzione dell'aliquota IVA dal 19 al 7 per cento** per i servizi di ristorazione e catering, ad eccezione della distribuzione di bevande, forniti dal 1° luglio 2020 al 30 giugno 2021; l'esenzione fiscale per le sovvenzioni del datore di lavoro destinate alla cassa integrazione limitata alle somme erogate per il pagamento dei salari dopo il 29 febbraio 2020 e fino al 31 dicembre 2020; un prolungamento della durata del diritto all'indennizzo di lavoratori dipendenti per l'assistenza di figli minori o familiari bisognosi di cure.

Di poco successiva è la **Seconda legge di attuazione di misure fiscali** di aiuto per far fronte alla crisi determinata dal coronavirus (*Zweites Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise - Corona-Steuerhilfegesetz*) del 29 giugno 2020, la quale ha stabilito: la riduzione dell'IVA dal 19 al 16 per cento e dal 7 al 5 per cento per l'aliquota ridotta, già introdotta nella fase emergenziale, a partire dal 1° luglio fino al 31 dicembre 2020; un bonus *una tantum* di 300 euro per ogni figlio avente diritto agli assegni familiari; la detrazione della base imponibile (reddito esentasse) per i genitori single nel 2020 e nel 2021 dagli attuali 1.908 euro a 4.008 euro.

Con la Legge per mitigare le conseguenze della pandemia da Covid-19 nel **diritto dei contratti di viaggio tutto compreso** e per garantire la funzionalità delle sezioni giudiziarie nell'ambito della disciplina relativa agli avvocati, ai notai, ai revisori dei conti e ai consulenti fiscali durante la pandemia da Covid-19 (*Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Pauschalreisevertragsrecht und zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Kammern im Bereich der Bundesrechtsanwaltsordnung, der Bundesnotarordnung, der Wirtschaftsprüferordnung und des Steuerberatungsgesetzes während der COVID-19-Pandemie*) del 10 luglio 2020 è stata ammessa - onde evitare carenze di liquidità in caso di cancellazioni massicce a causa delle restrizioni di viaggio dovute alla pandemia - l'offerta di **buoni di viaggio** corrispondenti al valore del pacchetto prenotato, con validità fino al 31 dicembre 2021 e con obbligo di pagamento in caso di mancato utilizzo del buono entro la data di scadenza. È stata inoltre stabilita la garanzia statale in caso di insolvenza del tour operator.

A causa del perdurare della pandemia, è stato necessario approvare, con legge del 14 luglio 2020, un **secondo bilancio suppletivo** per il 2020 (*Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 - Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020*) recante le seguenti disposizioni: il **superamento del limite di indebitamento dello 0,35% del PIL** previsto dall'art. 115 della Legge fondamentale a causa della straordinaria situazione di emergenza; l'incremento del bilancio complessivo di **24,042 miliardi di euro** (che diviene pari a 508,529 miliardi di euro); l'aumento del **Fondo speciale sulla infrastruttura digitale** (*Sondervermögens "Digitale Infrastruktur"*) di 4,23 miliardi di euro; l'aumento del **Fondo speciale per l'energia e il clima** (*Sondervermögens "Energie- und Klimafonds"*) di 35,024 miliardi di euro; l'aumento della spesa per investimenti, che sale a 71,757 miliardi di euro; l'indebitamento netto fino a 217,772 miliardi di euro; il contributo federale di 3,5 miliardi di euro al **Fondo sanitario** (*Gesundheitsfonds*) istituito ai sensi del § 271 del Libro V del Codice sociale (*Sozialgesetzbuch - SGB*); il contributo di 1,8 miliardi di euro al **Fondo di compensazione** (*Ausgleichsfonds*) previsto dal § 65 del Libro XI del Codice sociale e gestito dall'Ufficio federale per la sicurezza sociale (*Bundesamt für Soziale Sicherung*).

Ulteriori misure di misure di accompagnamento per l'attuazione del **pacchetto congiunturale e di superamento della crisi** (*Gesetz über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets*) sono contenute nella legge del 14 luglio 2020, come: il rafforzamento della domanda interna e l'ammodernamento generale mediante l'ampliamento delle finalità del Fondo speciale "*Digitale Infrastruktur*" e lo stanziamento di fondi aggiuntivi per l'espansione dell'infrastruttura per le comunicazioni mobili; aiuti finanziari ai *Länder* e ai comuni per investimenti destinati alla creazione di posti aggiuntivi per l'assistenza all'infanzia negli asili; l'ampliamento delle finalità del Fondo speciale "*Energie- und Klimafonds*" ai fini di compensazione per il ribasso del prezzo dell'energia elettrica; il supporto ai *Länder* nel finanziamento del trasporto pubblico locale aumentando *una tantum* gli stanziamenti destinati alla regionalizzazione; l'assunzione, da parte della Federazione, dei costi amministrativi sostenuti dall'Agenzia federale del lavoro (*Bundesagentur für Arbeit*) per l'attuazione del **Programma federale a tempo determinato volto ad assicurare i posti di formazione** (*Bundesprogramm "Ausbildungsplätze sichern"*)¹⁵.

Con la modifica della **Legge sulla sospensione delle procedure di insolvenza a**

¹⁵ Con tale programma vengono sostenute le imprese di formazione in tutti i settori dell'economia e gli istituti di formazione per professioni sociosanitarie trovatisi in difficoltà economiche a causa della situazione determinata dalla pandemia, in modo che gli apprendisti possano proseguire e concludere il loro periodo di formazione. I punti cardine del Programma sono stati stabiliti dal Consiglio dei ministri il 24 giugno 2020, ma l'iniziativa va fatta risalire al Par. 30 della decisione adottata il 3 giugno 2020 dal Comitato dei partiti della coalizione di Governo (*Koalitionsausschuss*) intitolata "*Combattere le conseguenze del coronavirus, assicurare il benessere, rafforzare la sostenibilità*" (*Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken*).

causa del Covid-19 (*Gesetz zur Änderung des COVID-19-Insolvenzaussetzungsgesetzes*) del 25 settembre 2020 è stata inoltre disposta la proroga della sospensione dell'obbligo di presentazione dell'istanza fallimentare dal 1° ottobre al 31 dicembre 2020 in caso di sovraindebitamento (l'ulteriore sospensione si applicherebbe solo alle imprese eccessivamente indebitate a causa della pandemia, ma non insolventi).

Sempre nell'ambito della lotta contro il coronavirus, la **Legge per un futuro programma relativo agli ospedali** (*Gesetz für ein Zukunftsprogramm Krankenhäuser*) del 23 ottobre 2020 ha previsto uno stanziamento di **3 miliardi di euro** del bilancio federale per una migliore e moderna dotazione degli ospedali e l'istituzione di un **Fondo per il futuro del settore ospedaliero** (*Krankenhauszukunftsfonds*) volto a promuovere i necessari investimenti ai fini di modernizzare le capacità in situazioni di emergenza e migliorare l'**infrastruttura digitale ospedaliera** (in particolare per quanto riguarda l'utilizzo della telemedicina, della robotica medica e della medicina *high tech*). La durata del Fondo strutturale per il settore ospedaliero (*Krankenhausstrukturfonds*) è invece stata prorogata di due anni fino al 2024. Un ulteriore aspetto relativo alla sanità digitale riguarda l'accesso ai dati dei pazienti da parte di autorità pubbliche, istituti universitari e ospedali esclusivamente per scopi di ricerca. Tali enti potranno utilizzare i dati di fatturazione delle casse malattia senza il consenso dei pazienti. Il tema è stato oggetto di un'apposita **Legge sulla protezione dei dati elettronici dei pazienti** nell'infrastruttura telematica (*Gesetz zum Schutz elektronischer Patientendaten in der Telematikinfrastruktur*) del 14 ottobre 2020. I dati che, ai sensi del § 303b del Libro V del Codice sociale (SGB V), le assicurazioni sanitarie sono tenute ad inviare a un database centrale gestito dal Governo federale includono informazioni come l'età, il sesso, il luogo di residenza, lo stato di salute e le cure prestate. I dati sensibili dei pazienti saranno resi comunque anonimi, anche per scopi di ricerca, al fine di evitare la possibilità di rintracciare e identificare il paziente.

Con l'approvazione della **Terza legge di protezione della popolazione in una situazione epidemica di portata nazionale** (*Drittes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite*) del 18 novembre 2020 sono state introdotte ulteriori misure per rafforzare la tutela della salute pubblica. È stata inoltre potenziata la **digitalizzazione del servizio sanitario pubblico** mediante un programma di finanziamento federale di **800 milioni di euro** (in particolare nel settore della protezione dalle malattie infettive), come auspicato dal **Patto per il servizio sanitario pubblico** (*Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst, ÖGD-Pakt*). Il legislatore ha anche previsto un programma di finanziamento federale per sostenere gli aeroporti e i porti che devono attuare le disposizioni sanitarie internazionali.

La Legge per garantire l'occupazione in seguito alla pandemia da Covid 19 (*Gesetz zur Beschäftigungssicherung infolge der COVID-19-Pandemie*) del 3 dicembre 2020 ha disposto la proroga di alcune disposizioni speciali provvisorie connesse alla cassa inte-

grazione fino al 31 dicembre 2021, nonché l'aumento dell'indennità di cassa integrazione (70/77 per cento dal quarto mese e 80/87 per cento dal settimo mese). Sono stati anche semplificati i requisiti per il rimborso dei contributi previdenziali erogati dall'Agenzia federale del lavoro al datore di lavoro in caso di formazione/aggiornamento professionale (*Weiterbildung*) durante la cassa integrazione.

In ottemperanza a quanto stabilito nel Contratto per la coalizione di Governo CDU/CSU e SPD (*Koalitionsvertrag* 2018), la Legge su un pagamento straordinario *una tantum* a causa della pandemia da Covid 19 ai beneficiari di stipendi pubblici e ai militari (*Gesetz über eine einmalige Sonderzahlung aus Anlass der COVID-19-Pandemie an Besoldungs- und Wehrsoldempfänger*) del 21 dicembre 2020 trasferisce nel settore del pubblico impiego la decisione delle parti sociali del 25 ottobre 2020 sul versamento di un **pagamento straordinario una tantum a causa del coronavirus** (c.d. *TV Corona-Sonderzahlung 2020*) ai dipendenti della contrattazione collettiva che, a seconda della categoria retributiva, ammonta a 600, 400 o 300 euro (200 euro per gli apprendisti). Di conseguenza, ai militari e ai dipendenti pubblici delle categorie retributive dalla A 3 alla A8 spettano 600 euro; ai dipendenti delle categorie dalla A 9 alla A 12 400 euro e, infine, a quelli appartenenti alle categorie dalla A 13 alla A 15 300 euro.

Per quel che concerne la **materia costituzionale**, si segnala la **legge di modifica degli articoli 104a e 143h** della Legge fondamentale (*Grundgesetz - GG*), promulgata il 29 settembre 2020 (*Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes - Artikel 104a und 143h*), anch'essa collegata alla situazione pandemica. Per quanto concerne la ripartizione delle spese tra la Federazione e i *Länder*, l'art. 104a GG stabilisce che le leggi federali che prevedono spese e devono essere eseguite dai *Länder* possono disporre che le spese stesse siano in tutto o in parte a carico della Federazione. Nello specifico, se la legge sancisce che la Federazione debba sostenere la metà o più delle spese, questa è eseguita per incarico della Federazione. La modifica costituzionale prevede un'ulteriore fattispecie: nel caso di **contributi per l'alloggio e il riscaldamento** destinati persone in cerca di lavoro con reddito di base (*Grundsicherung*) la legge è eseguita per conto della Federazione se sono a carico di quest'ultima almeno i tre quarti della spesa necessaria. A seguito degli effetti della pandemia nel 2020, il nuovo art. 143h GG, di cui la stessa legge di modifica costituzionale dispone l'abrogazione alla data del 31 dicembre 2020, prevede la concessione, da parte del Governo federale **a favore dei comuni**, di una **compensazione forfetaria una tantum** per le minori entrate derivanti dall'imposta sulle attività produttive (*Gewerbsteuer*). La compensazione è inoltrata dai *Länder* ai comuni sulla base della prevista diminuzione delle entrate. Alle modifiche costituzionali è stata poi data attuazione con la Legge per lo sgravio finanziario dei comuni e dei nuovi *Länder* (*Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder*) del 6 ottobre 2020.

In **materia elettorale** si segnalano tre interventi legislativi. Con la **24a Legge di modifica della legge elettorale federale** (*Vierundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*) del 25 giugno 2020 sono stati **ridisegnati e ridescritti i collegi elettorali** in linea con lo sviluppo demografico del paese, mentre con le modifiche introdotte al comma 3 del § 50 della Legge elettorale federale (*Bundeswahlgesetz*) sono stati aumentati i **rimborsi** erogati dalla Federazione ai *Länder*, per i loro comuni, al fine di coprire le spese necessarie sostenute per lo svolgimento delle elezioni, sulla base dello sviluppo dell'indice dei prezzi relativo all'anno precedente. Nello specifico, per i comuni fino a 100 mila elettori e per quelli oltre i 100 mila, la quota fissa ad elettore rimborsata dalla Federazione è passata, rispettivamente, da 0,45 a 0,56 e da 0,70 a 0,87 euro.

Alcune disposizioni in materia elettorale, collegate alla pandemia, sono contenute nell'art. 1 della legge del 28 ottobre 2020 (*Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie*, che, modificando il § 52 della *Bundeswahlgesetz*, autorizza il Ministero federale degli interi ad emanare - in caso di calamità naturale o altro evento di forza maggiore e con il consenso del *Bundestag* - provvedimenti in deroga relativi alla presentazione dei candidati e allo svolgimento di assemblee.

La **25ª Legge di modifica della legge elettorale federale** (*Fünfundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*) del 14 novembre 2020 rappresenta invece una **riforma all'interno del sistema esistente**, in quanto sono stati mantenuti il sistema proporzionale personalizzato, l'attribuzione di mandati in eccedenza e di mandati di compensazione. Al fine di ridurre l'ampliamento del *Bundestag* la compensazione dei mandati in eccedenza inizierà soltanto dopo l'assegnazione del terzo seggio aggiuntivo e si eviterà un'ulteriore crescita anche tenendo conto dei mandati elettorali sulla lista dello stesso partito in altri *Länder*. Con la modifica del § 1, comma 2 della *Bundeswahlgesetz*, **a partire dal 1° gennaio 2024**, quindi successivamente alle elezioni del 26 settembre 2021, **il numero dei collegi elettorali sarà ridotto da 299 a 280** e di conseguenza il **numero (minimo) di deputati da eleggere diminuirà da 598 a 560**. Il nuovo § 55 della legge elettorale federale prevede inoltre l'istituzione, presso il *Bundestag*, di una **Commissione per le riforme** (*Reformkommission*) che si occuperà di questioni di diritto elettorale come, ad esempio, l'abbassamento dell'età dell'elettorato attivo a 16 anni, l'allungamento della durata della legislatura da quattro a cinque anni e il rafforzamento della rappresentanza femminile nelle liste dei candidati e degli eletti al *Bundestag*. La Commissione, che ha il compito di formulare raccomandazioni in merito, dovrà presentare gli esiti del proprio lavoro al più tardi entro il 30 giugno 2023.

Per quanto riguarda l'ambito della **giustizia**, gli interventi legislativi principali hanno interessato, in particolare, il settore penale. La **57a Legge di modifica del Codice penale**

(*Siebenundfünfzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Versuchsstrafbarkeit des Cybergroomings*) del 3 marzo 2020 ha introdotto disposizioni che inaspriscono la **responsabilità penale del cybergrooming**, termine con il quale si indica l'adescamento mirato di minori da parte di una persona adulta al fine di costringere la vittima ad atti sessuali virtuali o reali. Secondo la nuova legge, in futuro, sarà punibile anche il **tentativo di contatto sessuale con bambini in rete**. Sono stati conferiti maggiori poteri agli investigatori che, previo consenso del giudice, potranno essere autorizzati a utilizzare video di abusi per poter accedere a piattaforme di scambio di materiale pedopornografico.

La **58a Legge di modifica del Codice penale** (*Achtundfünfzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Strafrechtlicher Schutz bei Verunglimpfung der Europäischen Union und ihrer Symbole*) del 12 giugno 2020 sanziona il **vilipendio dell'Unione europea e dei suoi simboli**. Su proposta del *Land* della Sassonia, il legislatore federale ha introdotto il **nuovo § 90c del Codice penale**, in base al quale chiunque denigri la bandiera o l'inno dell'Unione europea pubblicamente, in assemblea o distribuendo scritti è punito con la reclusione fino a tre anni o con una multa. È altresì punito chiunque rimuova, distrugga, danneggi, renda inutilizzabile o irriconoscibile una bandiera dell'Unione europea esposta pubblicamente.

Con la **59a Legge di modifica del Codice penale** (*Neunundfünfzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Verbesserung des Persönlichkeitsschutzes bei Bildaufnahmen*) del 9 ottobre 2020 è stata migliorata la tutela della privacy negli scatti fotografici. L'introduzione del nuovo § 184k del Codice penale (**Violazione della sfera intima mediante fotografie**) comporta la punizione con la reclusione fino a due anni o con una multa per chi crea o trasmette intenzionalmente o consapevolmente immagini intime di un'altra persona senza autorizzazione. Il reato è perseguito solo su richiesta, a meno che non si ritenga necessario l'intervento d'ufficio. La disposizione sanzionatoria non si applica se l'azione è compiuta per scopo artistico o scientifico, oppure per la ricerca, l'insegnamento, per esigenze di cronaca d'attualità o storica. Potranno inoltre essere confiscati i supporti per le immagini, i dispositivi di registrazione delle immagini o altri mezzi tecnici utilizzati dall'autore del reato o da un suo complice.

Nel settore dell'**energia**, oggetto negli ultimi anni di diversi atti normativi emanati anche su impulso della legislazione dell'Unione europea, si è data particolare attenzione al **risparmio energetico** e alle **fonti rinnovabili**. L'obiettivo della **Legge per ridurre e porre fine alla produzione di energia elettrica da carbone** (*Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze*) dell'8 agosto 2020 - c.d. **legge sull'uscita dal carbone** - è quello di abbandonare gradualmente e in modo economicamente ragionevole la produzione di energia elettrica a carbone incentivando la conversione dell'approvvigionamento energetico in energia sostenibile. La legge ha recepito i precedenti accordi sul percorso di eliminazione della lignite nonché i

regolamenti sull'eliminazione del carbone fossile. Approvando poi la coeva **Legge sul rafforzamento strutturale delle regioni carbonifere** (*Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen*) il legislatore ha inteso mitigare le conseguenze della graduale eliminazione della produzione di energia elettrica a carbone destinando, a favore delle regioni carbonifere, aiuti finanziari fino a 14 miliardi di euro per investimenti particolarmente significativi fino al 2038. Il Governo federale ha anche predisposto l'apposito **Programma STARK** (*Stärkung der Transformationsdynamik und Aufbruch in den Revieren und an den Kohlekraftwerkstandorten*) per sostenere la trasformazione energetica, economicamente, ecologicamente e socialmente sostenibile di queste regioni.

Con la nuova **Legge federale sul risparmio energetico degli edifici** (*Gesetz zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude und zur Änderung weiterer Gesetze*) dell'8 agosto 2020 il legislatore è, tra l'altro, intervenuto nella definizione di una distanza minima (*Mindestabstand*) dalle pale eoliche. L'art. 2 di questa legge, entrato in vigore il 14 agosto 2020, modifica il comma 3 del § 249 del Codice edilizio (*Baugesetzbuch - BauGB*). La nuova disposizione mantiene la clausola di liberalizzazione a favore dei *Länder* (c.d. *Länderöffnungsklausel*) lasciando in gran parte a questi ultimi la decisione in merito alle distanze minime da osservare, rispetto alle zone residenziali, nella costruzione di impianti eolici. La libertà dei *Länder* nel definire mediante legge (*Landesgesetz*) tali distanze minime è però limitata ad un massimo di 1000 metri come stabilito ora dal legislatore federale. Il limite non si applica alle disposizioni già emanate dai *Länder* prima del 31 dicembre 2015 che prevedono distanze minime più elevate. Al **Programma di espansione dell'eolico** è stata data in parte attuazione con la **Legge sull'accelerazione degli investimenti** (*Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen*) del 3 dicembre 2020. Il legislatore ha infatti adottato procedure di pianificazione e di autorizzazione più rapide nel settore dei trasporti e delle infrastrutture, compreso il settore dell'energia eolica. Si tratta di un segnale importante non solo per il rafforzamento degli investimenti ma anche per la c.d. **transizione energetica** (*Energiewende*). Per quanto riguarda l'autorizzazione di **impianti eolici onshore**, le nuove disposizioni riducono i tempi dei ricorsi amministrativi abbreviando così la durata della procedura nel suo complesso. È venuto inoltre meno il c.d. effetto sospensivo nei ricorsi contro l'ammissione di nuovi impianti di energia eolica. La coeva **Legge di modifica della legge sull'energia eolica offshore** e di altre disposizioni (*Gesetz zur Änderung des Windenergie-auf-See-Gesetzes und anderer Vorschriften*, 3 dicembre 2020) contribuisce alla diffusione accelerata delle energie rinnovabili aumentando l'obiettivo di espansione delle turbine eoliche *offshore* da 15 a 20 GW (GigaWatt) di capacità entro il 2030 e l'obiettivo a lungo termine fino a 40 GW entro il 2040.

Il 1° gennaio 2021 è entrata in vigore la **riforma della Legge sull'espansione delle energie rinnovabili** (*Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG 2021*) del 21 dicembre 2020. Il principio-guida della nuova legge è il conseguimento della neutralità climatica entro la

metà del secolo, in linea quindi con l'obiettivo stabilito dal *Green Deal* europeo (azzerare le emissioni nette di CO₂ entro il 2050). Più nel dettaglio, la EEG 2021 punta a quasi raddoppiare la potenza totale installata nel fotovoltaico: dagli attuali 52 GW a 100 GW nel 2030. Per quanto riguarda il settore dell'eolico a terra si dovrebbe passare dai 55 GW odierni a 71 GW tra dieci anni. Sono inoltre previsti 20 GW totali di **parchi eolici offshore**, più 8-9 GW di biomasse. È stato anche definito un **calendario preliminare di aste** per le diverse tecnologie con i contingenti annuali fino al 2028 (§ 28 EEG 2021). Nel 2021 per l'eolico a terra e il fotovoltaico sono previsti, rispettivamente, 4,5 e 2 GW di nuova potenza messa in gara. Secondo quanto stabilito dal nuovo § 36k EEG 2021, i gestori aggiudicatari di impianti eolici possono versare ai comuni interessati un contributo unilaterale senza contropartita di 0,2 centesimi per kwh per la quantità di energia effettivamente immessa e anche per la quantità di elettricità teorica. Sono esclusi i comuni il cui territorio non si trova, almeno in parte, entro un raggio di 2,5 km dalla centrale eolica. Qualora siano interessati più comuni, l'importo del pagamento offerto sarà ripartito per ciascun comune in base alla quota del territorio comunale coinvolto. Gli accordi che prevedono il versamento di tale contributo richiedono la forma scritta e possono essere conclusi già prima dell'autorizzazione per l'installazione dell'impianto prescritta dalla Legge sulla protezione contro le immissioni.

Tornando, infine, all'ambito della **politica sanitaria**, si segnalano una serie di provvedimenti legislativi adottati al di fuori della lotta contro la pandemia di Covid-19. Con la **Legge per la protezione dal morbillo e per rafforzare la prevenzione vaccinale** (*Gesetz für den Schutz vor Masern und zur Stärkung der Impfprävention*) del 10 febbraio 2020 è stata introdotta la **vaccinazione obbligatoria** per i bambini che accedano a scuole o asili a partire dall'età di un anno. Lo stesso obbligo si applica al personale impiegato in strutture collettive come medici, educatori e insegnanti, nonché ai richiedenti asilo e ai rifugiati ammessi in una struttura di alloggio collettivo. I genitori e gli altri soggetti che non rispettino l'obbligo sancito dalla legge sono soggetti a una **sanzione pecuniaria fino a 2.500 euro**. Si esclude comunque la possibilità di una vaccinazione coercitiva. Inoltre, diversamente da quanto vale per gli asili, la mancata vaccinazione non potrà essere motivo di esclusione dei bambini dalla frequenza della scuola dell'obbligo. Sono esenti dalla vaccinazione solo gli adulti nati prima del 1970, i bambini di età inferiore ad un anno e chiunque possa dimostrare intolleranza al vaccino.

Nell'ambito del dibattito etico e sociale che riguarda la **donazione di organi** è stata approvata la **Legge per rafforzare la disponibilità a prendere decisioni in merito alla donazione degli organi** (*Gesetz zur Stärkung der Entscheidungsbereitschaft bei der Organspende*) del 16 marzo 2020, che lascia sostanzialmente invariata la situazione giuridica in vigore (la c.d. soluzione decisionale) in base alla quale la donazione di organi è in linea di principio possibile solo se l'eventuale donatore vi ha acconsentito durante la sua

vita o se lo ha fatto il suo parente più prossimo. Le nuove disposizioni prevedono, tra l'altro, l'istituzione di un apposito **Registro nazionale online** (*Register für Erklärungen sur Organ- und Gewebespende*) presso l'Istituto federale per i farmaci e i dispositivi medici (*Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte*). Per l'espianto di organi il medico può richiedere informazioni al registro online soltanto una volta accertata la c.d. morte cerebrale (insufficienza irreversibile di tutte le funzioni cerebrali) del possibile donatore. La decisione sulla donazione personale di organi può essere presa o modificata in qualsiasi momento. Tale decisione può anche essere delegata ad una persona di fiducia, che deve essere nominata. La dichiarazione può inoltre essere limitata a determinati organi e tessuti. Il consenso all'espianto d'organo e al trasferimento della decisione a persona di fiducia può essere espresso, come dalle disposizioni già in vigore, a partire dall'età di 16 anni, mentre l'opposizione può essere pronunciata a partire dall'età di 14 anni. Come stabilito dall'art. 5 della legge, le nuove disposizioni entreranno in vigore il 1° marzo 2022.

TABELLA 1 - Produzione legislativa 1972 - 2021¹⁶

Legislatura	Totale leggi approvate	Iniziativa governativa	Iniziativa Parlamentare		Iniziativa mista ¹⁶
			BRg (*)	BR (**)	
VII (1972-1976)	506	421 (83,2%)	17 (3,4%)	58 (11,5%)	10 (2%)
VIII (1976-1980)	339	276 (81,4%)	15 (4,4%)	36 (10,6%)	12 (3,5%)
IX (1980-1983)	136	102 (75%)	8 (5,9%)	15 (11%)	11 (8,1%)
X (1983-1987)	320	237 (74,1%)	32 (10%)	42 (13,1%)	9 (2,8%)
XI (1987-1990)	366	265 (72,4%)	15 (4,1%)	67 (18,3%)	19 (5,2%)
XII (1990-1994)	493	371 (75%)	27(5%)	92 (19%)	3 (1%)
XIII (1994-1998)	551	401 (73%)	35 (6%)	92 (17%)	23 (4%)
XIV (1998-2002)	559	394 (70%)	22 (4%)	109 (20%)	34 (6%)
XV (2002-2005)	385	274 (71,2%)	16 (4,1%)	79 (20,6%)	16 (4,1%)
XVI (2005-2009)	613	487 (79,4%)	19 (3,1)	87 (14,2%)	20 (3,3%)
XVII (2009-2013)	553	434 (78,5%)	17 (3,1%)	88 (15,9%)	14 (2,5%)
XVIII (2013-2017)	548	482 (87,9%)	9 (1,6%)	52 (9,5%)	1 (1%)
XIX (2017-2021)	542	440 (81,2%)	7 (1,3%)	95 (17,5%)	0

Fonte: *Statistik der Gesetzgebung* (aggiornata al 1° novembre 2021), a cura degli uffici di documentazione del *Bundestag*.

(*): *BRg, Bundesregierung* (Governo federale)

(**): *BR, Bundesrat*

(***): *BT, Bundestag*

¹⁶ Le percentuali indicate nella tabella sono calcolate rispetto al totale delle leggi approvate e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale federale (*Bundesgesetzblatt*).

¹⁷ Si tratta della c.d. "unificazione di iniziative" (*Vereinigungen von Gesetzentwürfen*) fra Governo e una delle due Camere, oppure fra le due Camere, di contenuto analogo e presentate parallelamente da Governo e gruppi della maggioranza, in cui non risulta chiaro quale progetto di legge sia stato alla fine approvato.

TABELLA 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia - 2002-2021

Legislatura	XV (2002-2005)	XVI (2005- 2009)	XVII (2009-2013)	XVIII (2013-2017)	XIX ¹⁸ (2017-2021)
INIZIATIVA GOVERNATIVA di cui:	274 (71,2%)	487 (79,4%)	434 (78,5%)	482 (87,9%)	440 (81,2%)
Leggi di bilancio, assestamento etc.	23	23	27	11	10
Leggi di ratifica	95	96	110	145	31
Leggi relative alla partecipazione UE ¹⁹	53	70	66	160	54
INIZIATIVA PARLAMENTARE di cui:	95 (24,7%)	106 (17,3%)	105 (19%)	61 (11,1%)	102 (18,8%)
Bundesrat	16	19	17	9	7
Bundestag	79	87	88	52	95
INIZIATIVA MISTA	16 (4,1%)	20 (3,3%)	14 (2,5%)	5 (1%)	0
TOTALE	385	613	553	548	542

¹⁸ Dati aggiornati al 1° novembre 2021.¹⁹ Tale categoria riguarda la sola legislazione istituzionale federale volta a dare efficacia nell'ordinamento nazionale a particolari atti e documenti relativi agli sviluppi dell'Unione europea, distintamente dal complessivo recepimento delle direttive comunitarie cui si provvede, secondo l'ambito materiale d'incidenza, con normativa federale o regionale di rango legislativo o sub-legislativo.

TABELLA 3 - Produzione legislativa regionale 2016-2020

Land	2016	2017	2018	2019	2020	Totale
Amburgo	36	35	52	42	50	215
Assia	20	30	46	28	47	171
Baden-Württemberg	22	27	29	26	47	151
Bassa Sassonia	38	31	33	37	34	173
Baviera	28	27	41	21	27	144
Berlino	54	27	31	38	37	187
Brandeburgo	24	23	31	47	10	135
Brema	41	42	41	46	44	214
Meclemburgo-Pomerania	33	20	27	26	26	132
Renania Palatinato	19	22	14	11	17	83
Renania settentrionale-Westfalia	56	21	39	49	31	196
Saarland	28	28	19	27	32	134

Fonte: *Gesetzesblätter - Angebote in den einzelnen Landesparlamenten*,
<https://www.parlamentsspiegel.de/home/dokumentenabruf/gesetzesblätter---angebote-in-de.html>

TABELLA 4 - Numero complessivo di leggi e regolamenti legislativi federali (I-XIX leg.)

Legislatura	Leggi approvate	Regolamenti legislativi federali (Rechtsverordnungen des Bundes)
I (1949-1953)	545	-
II (1953-1957)	510	998
III (1957-1961)	424	1093
IV (1961-1965)	425	1368
V (1965-1969)	453	1537
VI (1969-1972)	333	1343
VII (1972-1976)	506	1726
XII (1990-1994)	493	1695
XIII (1994-1998)	551	1753
XIV (1998-2002)	559	1515
XV (2002-2005)	385	968
XVI (2005-2009)	613	1516
XVII (2009-2013)	543*	Dato non disponibile
XVIII (2013-2017)	548**	Dato non disponibile
XIX (2017-2021)	542***	1054****

* *Deutscher Bundestag – Statistik der Gesetzgebung – Überblick 17. Wahlperiode*, dato aggiornato al 6 dicembre 2013 cui si aggiungono 3 leggi pubblicate nel mese di dicembre 2013.

https://www.bundestag.de/blob/191006/3436ee1834db4e0cb9f1584ac1da7ccf/gesetzgebung_wp17-data.pdf

** *Deutscher Bundestag – Statistik der Gesetzgebung – Überblick 18. Wahlperiode*, dato aggiornato al 27 novembre 2017.

https://www.bundestag.de/blob/194870/cf6769441cb2c733ca5f3948644d25e9/gesetzgebung_wp18-data.pdf

*** *Statistik der Gesetzgebung - 19. Wahlperiode* (aggiornata al 1° novembre 2021)

**** Dato aggiornato alla Gazzetta Ufficiale Federale (<https://www.bgbl.de/>) del 29 settembre 2021

2.5 Regno Unito

Dati quantitativi

Dopo le elezioni politiche tenutesi il 12 dicembre 2019, che hanno attribuito una larga maggioranza al Governo Johnson, nel 2020 sono stati approvati **29** provvedimenti legislativi, tutti costituiti da leggi di interesse pubblico generale (***Public General Acts***, tradizionalmente distinti dalle leggi di interesse locale, ***Local Acts***, di cui non v'è stata introduzione nell'anno di riferimento).

Il dato quantitativo è sovrapponibile con quello dell'anno precedente e rispecchia la media delle leggi approvate nell'ultimo decennio (compresa tra un minimo di 23 e un massimo di 37 leggi approvate) nonché, in un più ampio arco di tempo, la tendenza rilevabile a partire dal 2007 che vede il parlamento britannico approvare una media di 30 leggi annue.

Si evidenzia invece un lieve incremento, rispetto all'anno precedente, dei provvedimenti di normativa secondaria (***Statutory Instruments***), sebbene anche questo contenuto nella media della produzione normativa registrata nell'ultimo quinquennio, e non tale da mutare la tendenza alla complessiva diminuzione di questa categoria di atti normativi delineatasi a partire dal 2015. Può dirsi anzi che il progressivo decremento apprezzabile sulla più ampia scala temporale si mantenga stabile nell'anno considerato, in cui sono stati approvati **1617 *Statutory Instruments*** rispetto ai 1410 del 2019. Risulta quindi sostanzialmente invariata nei termini quantitativi l'adozione degli *Statutory Instruments* riportata nelle precedenti edizioni dell'Osservatorio, che era prima stabilmente attestata sopra i 3000 provvedimenti approvati ogni anno (con punte massime di 3500-3600), e a far data dal 2015 ha segnato, come si è detto, un'inversione di tendenza²⁰. Confermato negli anni successivi, il dato è indicativo di un meno intenso ricorso alla *delegated legislation*: categoria che, nell'esperienza del Regno Unito, comprende provvedimenti eterogenei (solo in parte assimilabili al decreto legislativo così come configurato nel sistema italiano delle fonti normative), di contenuto sostanziale e dettagliato²¹. Il maggior numero di tali provvedimenti registrato nell'anno di riferimento si ricollega essenzialmente all'attività normativa dedicata, per un verso, all'implementazione della *Brexit*, e per altro verso a misure di dettaglio adottate in ambito

²⁰ Nel 2015 furono approvati 2057 *Statutory Instruments* rispetto ai 3481 dell'anno precedente.

²¹ Si tratta, per la precisione, dei seguenti atti: le *Regulations*, i *Deregulation Orders* (se il Governo intende procedere alla deregolamentazione di una determinata materia), ovvero gli atti di incidenza meramente formale, come ad esempio i *Commencement Orders*, di cui il Governo si avvale - previa delega parlamentare - per fissare il termine di entrata in vigore di singoli articoli (o gruppi di essi) di legge.

sanitario ed economico per fare fronte alla pandemia da Covid-19 (a questa materia si correlano direttamente più di 500 atti normativi secondari).

L'iniziativa legislativa e le diverse tipologie di leggi

Per quanto concerne l'iniziativa legislativa, le 29 leggi d'interesse pubblico approvate nel 2020 sono tutte di origine governativa (mentre nel biennio precedente erano di iniziativa del Governo tra il 70% e l'80% delle leggi approvate). Il dato è coerente con la specificità dell'ordinamento britannico, che notoriamente assegna al Governo un ruolo preponderante nell'organizzazione delle procedure parlamentari concernenti l'attuazione del programma legislativo, delineato nel discorso della Corona all'inizio della sessione parlamentare annuale.

Tra i provvedimenti derivati dall'iniziativa del Governo vanno menzionate, in primo luogo, le leggi connesse alla **manovra di bilancio**, che nel Regno Unito tradizionalmente si articola in una serie di atti normativi corrispondenti ad altrettante fasi nelle quali è articolato il ciclo finanziario statale. Nel 2020 la manovra di bilancio ha richiesto l'approvazione dei seguenti provvedimenti: l'annuale legge finanziaria (*Finance Act 2020*), con cui il legislatore disciplina il versante delle entrate, e il *Supply and Appropriation (Main Estimates) Act 2020* (preceduto dal *Supply and Appropriation (Anticipation and Adjustments) Act 2020*), con cui sono stati disposti, in forma disaggregata, i singoli stanziamenti assegnati a ciascun Dipartimento governativo.

Principali settori di intervento legislativo

La legislazione approvata nel 2020 è costituita da provvedimenti che sotto il profilo del contenuto hanno rilievo istituzionale oppure portata settoriale (secondo il consueto criterio distintivo utilizzato in questa sede) e complessivamente formano quasi la totalità delle leggi approvate nell'anno. Il dato si pone in linea di sostanziale continuità con le tendenze della produzione legislativa degli ultimi anni, senza trascurare tuttavia che la predetta distinzione tipologica ha carattere relativo, potendo le leggi censite all'interno di una categoria presentare, in ragione dei profili disciplinati, rilevanza anche per l'altro raggruppamento.

Interventi nell'area istituzionale

Sul piano della legislazione istituzionale vanno presi in esame, in primo luogo, i provvedimenti la cui incidenza si dispiega sul piano dell'**organizzazione costituzionale**

dello Stato.

Come già nei due anni precedenti, nel 2020 hanno auto risalto particolare i provvedimenti adottati per portare a compimento il distacco del Regno Unito dall'**Unione europea**, in applicazione dell'art. 50 del Trattato europeo e conformemente agli esiti della consultazione referendaria del 2016. La legislazione approvata in materia si segnala per l'elevato grado di complessità e per le ricadute sul sistema delle fonti e dei rapporti tra poteri, ampiamente commentate dagli osservatori.

Si fa riferimento innanzitutto alla prima legge approvata nel 2020, lo *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020*, di ratifica dell'accordo di recesso raggiunto nel novembre 2018 ad esito del complesso negoziato con l'Unione europea. Le coordinate del provvedimento erano state tracciate dal Governo nel "Libro bianco" pubblicato nel 2018 ("*Legislating for the Withdrawal Agreement between the United Kingdom and the European Union*"), a cui aveva fatto seguito la presentazione di un progetto di legge nella precedente legislatura, decaduto per lo scioglimento del Parlamento. Il *bill* è stato quindi nuovamente presentato alla Camera dei Comuni, e (come prescritto dalla sec. 13 dell'*European Union (Withdrawal Agreement) Act 2018*) da questa approvato in via definitiva il 21 gennaio 2020, dopo aver respinto cinque emendamenti adottati dalla Camera dei Lord; la Camera Alta ha infine approvato il testo conformandosi alla volontà della Camera elettiva.

Nel merito, la legge ha disposto la vigenza, per il periodo transitorio terminato il 31 dicembre 2020, della disciplina sull'appartenenza del Regno Unito all'Unione europea (*European Communities Act 1972*), abrogata nel suo complesso per effetto dell'*European Union (Withdrawal) Act 2018* (sec. 1); e ha dettato previsioni concernenti diversi profili dei rapporti con l'Unione (tra cui quelli che riguardano i diritti riconosciuti ai cittadini europei, la circolazione delle merci, la cooperazione giudiziaria e lo scambio di informazioni, la tutela della proprietà intellettuale).

Merita tuttavia evidenziare alcuni aspetti ulteriori della legge, con riferimento al suo iter parlamentare e alle implicazioni costituzionali del testo normativo. Sotto il primo profilo può segnalarsi che, in applicazione dell'art. 13 della legge del 2018 sopra richiamata, la ratifica parlamentare dell'accordo di recesso ha avuto luogo mediante il voto espresso solo dai Comuni, riservando ai Lord la votazione di una mozione di presa visione del testo approvato dall'altra Camera.

In relazione al secondo profilo, la legge pare incidere non solamente sull'assetto dei rapporti tra il Regno Unito e l'Unione europea, ma anche su equilibri della forma di governo britannica, compresi i ruoli rispettivi del Governo e del Parlamento in ordine a questa scelta fondamentale. Le disposizioni legislative in rassegna demandano infatti alla commissione parlamentare competente (lo *European Scrutiny Select Committee* dei Comuni) di valutare, nella fase transitoria (cosiddetto "*implementation period*"), se la

normativa europea riguardi temi “di vitale interesse nazionale” per il Paese. Il controllo parlamentare non si esplica tuttavia in una ordinaria procedura di ratifica dell'accordo, poiché a questo la legge conferisce carattere sovraordinato rispetto alle altre leggi attuali o future (sec. 33), con l'effetto di sottrarlo (sec. 32) all'applicazione delle regole generali (poste dal *Constitutional Reform and Government Act 2010* per la ratifica dei trattati internazionali, la cui efficacia nel Regno Unito, stante la tradizione “dualistica” di tale ordinamento in relazione alle fonti interne e pattizie, è condizionata all'incorporazione delle loro previsioni nel diritto domestico).

Inoltre, la legge attribuisce al Governo (sec. 26) un'ampia delega relativamente alla definizione, entro il 2020, delle modalità con cui i giudici di merito (delle corti inferiori) potranno discostarsi dalle decisioni consolidate della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, le quali pertanto cesseranno di costituire precedenti vincolanti per tali giudici (come era stabilito nella legge del 2018), ora affrancati dall'osservanza del “*retained EU case law*” alla medesima stregua delle giurisdizioni superiori e, come queste ultime, chiamati ad applicare le regole giurisprudenziali vigenti nel *common law*.

Il tema dei rapporti con l'Unione europea riguarda altresì l'ultima legge approvata nell'anno (il 30 dicembre), lo *European Union (Future Relationship) Act 2020*, le cui disposizioni hanno dato attuazione agli Accordi conclusi tra il Regno Unito e l'Unione in materia, rispettivamente, di commercio e cooperazione, di procedure di sicurezza per lo scambio e la protezione di informazioni classificate e di cooperazione nell'ambito dell'energia nucleare (Euratom). Anche in questo caso l'approvazione della legge ha sollevato questioni di ordine costituzionale, poiché con specifico riguardo all'attuazione del predetto Accordo in materia di commercio e cooperazione le assemblee legislative delle nazioni devolute (Scozia, Galles e Irlanda del Nord) non hanno espresso il *legislative consent* a cui in linea di principio il Governo di Westminster è vincolato nel rispetto di norme convenzionali (*Sewel convention*).

D'altra parte, il legislatore britannico ha dovuto approvare alcune leggi settoriali al fine di colmare i vuoti normativi conseguenti alla **Brexit** e all'abrogazione della legislazione di derivazione eurounitaria; di esse viene dato conto nel paragrafo successivo.

Una seconda linea di sviluppo della legislazione approvata nel 2020 è correlata alle misure normative introdotte per fare fronte all'**emergenza pandemica**. Approvato mediante la procedura applicabile per la legislazione di emergenza di iniziativa governativa (*fast track legislation*), il *Coronavirus Act 2020* contiene un articolato complesso di disposizioni i cui assi principali sono orientati al rafforzamento delle risorse in dotazione al servizio sanitario nazionale, alla semplificazione in via di urgenza delle norme per l'abilitazione e il reclutamento del personale sanitario, ad assicurare

l'approvvigionamento alimentare sul territorio nazionale, a prevedere le limitazioni alle attività individuali e sociali necessarie agli obiettivi di protezione sanitaria, alla sospensione di termini legali e contrattuali, all'assistenza finanziaria alle imprese.

La natura eccezionale di molte previsioni si riflette in un ampliamento della sfera discrezionale del Governo nazionale e dei Governi devoluti, ai quali la legge attribuisce un'ampia delega per l'adozione di normativa secondaria nelle materie da essa enumerate, bilanciata solo in parte dai **controlli parlamentari** (dei quali la legge, a seconda dei casi, prevede l'esercizio mediante atti di ratifica mediante risoluzione affermativa o negativa degli *statutory instruments* adottati dal Governo, oppure non contempla l'espressione per altri casi).

Quale contrappeso della natura emergenziale delle sue disposizioni e della particolare procedura di approvazione, la legge stabilisce il limite temporale di due anni stabilito per la sua vigenza (sec. 89), decorrente il 24 marzo 2022 ma prorogabile di un ulteriore semestre qualora il Governo ne ravvisi i presupposti di necessità (sec. 90). Essa inoltre riserva margini al controllo parlamentare mediante le previsioni che, nel corso del biennio, rimettono lo stato di applicazione della legge all'esame e al voto di ratifica del Parlamento con cadenza semestrale (sec. 98), e fanno altresì obbligo al Governo di redigere un rapporto in materia ogni due mesi, da presentare al Parlamento o comunque destinato alla pubblica diffusione ove le Camere non siano in grado di riunirsi (sec. 97). Da ultimo, il 19 ottobre 2021 la Camera dei Comuni ha effettuato per la terza volta l'esame sullo stato di applicazione della legge, e ha approvato lo *statutory instrument* che ne ha protratto il periodo di vigenza (*Coronavirus Act 2020 (Review of Temporary Provisions) No.3*).

Tra le misure legislative adottate per affrontare l'emergenza pandemica deve inoltre essere censito il provvedimento con cui si sono dotati gli apparati pubblici delle necessarie **risorse finanziarie**. Il *Contingencies Fund Act 2020*, in particolare, ha disposto in via transitoria l'incremento del **fondo per la gestione degli stati di crisi e di emergenza** nella misura del 12% della spesa pubblica approvata nel precedente esercizio finanziario, rispetto all'indice ordinario del 2% (posto dal *Contingencies Fund Act 1974*); la legge si è resa necessaria poiché l'utilizzazione del fondo per fare fronte alle spese impreviste determinate dalla pandemia non avrebbe potuto derogare al principio secondo cui l'autorizzazione parlamentare sui capitoli di spesa deve ottenersi prima che le spese siano sostenute.

La legislazione approvata nell'anno di riferimento annovera ulteriori provvedimenti che attengono alla materia costituzionale e dei diritti fondamentali.

Tra questi viene in rilievo la legge di **revisione delle circoscrizioni elettorali** (*Parliamentary Constituencies Act 2020*), che nei propositi del Governo persegue una più equilibrata distribuzione del corpo elettorale e ha in parte modificato il relativo procedimento. In particolare, la legge ripristina il numero di 650 collegi elettorali uninominali - e dunque di seggi alla Camera dei Comuni -, precedentemente ridotto a

600 (dal *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*); stabilisce che d'ora in avanti i provvedimenti in materia (presentati dal Governo nella forma di *draft orders*) siano sottoposti non più all'esame del Parlamento ma direttamente al *Privy Council*; e che dopo il prossimo aggiornamento, da tenersi nel 2023 in prospettiva delle elezioni politiche del 2024, la revisione dei collegi elettorali sia effettuata dalle *Boundary Commissions* nel più lungo intervallo di otto anni.

In materia di **giustizia penale**, è da segnalare in primo luogo il *Sentencing Act 2020*, denominato anche "*sentencing code*" in ragione della finalità di consolidamento e "codificazione" della **legislazione penal-processuale**. A ciò il legislatore ha provveduto in conformità agli orientamenti formulati dalla *Law Commission* nel 2018, che in un voluminoso rapporto aveva rilevato le perduranti criticità - in punto di intellegibilità, trasparenza, accessibilità e coerenza - di un *corpus* normativo di elevata complessità e formatosi attraverso interventi effettuati in momenti storici differenti e in mancanza di un approccio uniforme. Accogliendo le raccomandazioni della *Law Commission* e dopo lo svolgimento di alcune *public consultations* sul tema, il Governo ha quindi razionalizzato e consolidato in un unico testo la normativa rilevante, ritenendo ciò ormai essenziale per la chiarezza della disciplina e per la sua corretta applicazione (suscettibile di ridurre la durata dei processi e il contenzioso in appello) nonché utile per effettuare in futuro interventi di modifica delle stesse norme.

Entrata in vigore il 1° dicembre 2020, la legge è composta da numerose disposizioni ed è suddivisa in sezioni dedicate alle diverse fasi processuali, in cui sono per un verso raccolte e consolidate le regole generali di procedura penale stratificatesi nella precedente legislazione (composta da circa sessantacinque testi normativi); per altro verso sono stabilite le pene principali ed accessorie nonché le misure alternative applicabili dalle corti in relazione alle singole fattispecie di reato, senza tuttavia innovare le indicazioni uniformi rese nella specifica materia dal *Sentencing Council*. All'approvazione della legge di consolidamento ora richiamata si correla l'entrata in vigore del *Sentencing (Pre-consolidation Amendments) Act 2020*, adottato per disporre talune modifiche e abrogazioni propedeutiche all'efficacia del "*sentencing code*".

La serie legislativa in materia di giustizia penale approvata nell'anno di riferimento annovera inoltre due provvedimenti le cui disposizioni stabiliscono limiti e condizioni per il rilascio in **libertà condizionale** dei detenuti condannati per gravi reati. Il primo (*Prisoners (Disclosure of Information About Victims) Act 2020*), adottato dopo un caso di cronaca di notevole risonanza presso l'opinione pubblica (e per tale motivo noto anche come *Helen's Law*), modifica la legislazione precedente (costituita principalmente dal *Crime (Sentences) Act 1997* e dal *Criminal Justice Act 2003*) al fine di prevedere l'obbligo per l'organo competente (*Parole Board*) di considerare, al momento di decidere sulla liberazione anticipata di un detenuto condannato per il reato di omicidio, la sua previa

collaborazione con l'autorità giudiziaria con specifico riguardo alle informazioni che si presume esso sia in grado di fornire circa l'ubicazione dei resti delle vittime; il medesimo criterio è applicato per il reo in relazione all'identificazione di minori ritratti in immagini pedopornografiche. La seconda legge (*Terrorist Offenders (Restriction of Early Release) Act 2020*), la cui adozione è stata egualmente sollecitata da gravi fatti di cronaca, impedisce la liberazione anticipata dei condannati per reati di terrorismo senza previo esame da parte del *Parole Board*, e pone la condizione che essi abbiano scontato almeno due terzi della loro pena detentiva.

In una prospettiva dell'efficienza della giustizia penale il legislatore ha altresì abilitato gli organi di polizia (con l'*Extradition (Provisional Arrest) Act 2020*) a disporre l'arresto del cittadino straniero presente nel Regno Unito ai fini dell'**estradizione** richiesta dall'autorità giudiziaria di altri Stati, eseguibile senza necessità della previa autorizzazione (*warrant*) rilasciata dal giudice nazionale, a condizione che gli Stati da cui proviene la richiesta siano inclusi nella categoria dei cosiddetti *trusted countries*, ovvero i Paesi verso i quali il Regno Unito "ha un elevato livello di fiducia in quanto *partners* nei procedimenti di estradizione, nei loro sistemi di giustizia penale e nell'uso che essi effettuano dell'estradizione" (come si legge in una nota di documentazione parlamentare predisposta a corredo del progetto di legge poi approvato). Il gruppo dei Paesi considerati "fidati" ai fini dell'applicazione della legge comprende attualmente Stati Uniti, Australia, Canada, Nuova Zelanda, Svizzera e Lichtenstein; non ne fanno parte i Paesi membri dell'Unione europea, per il motivo che, in costanza del periodo transitorio stabilito in relazione al suo distacco dall'Unione, il Regno Unito resta ad essi legato dall'accordo vigente sul mandato di arresto europeo, presumibilmente destinato ad essere sostituito da nuove intese nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia.

Agli esiti della **Brexit** si correlano altri provvedimenti meritevoli di segnalazione nel quadro della legislazione di rilievo istituzionale, approvati in materia di **diritto internazionale privato**. In particolare, il *Private International Law (Implementation of Agreements) Act 2020* attribuisce efficacia nel diritto interno alle Convenzioni dell'Aja adottate (nel 1996, 2005 e 2007) in materia di protezione dei minori e sulle controversie in materia civile e commerciale.

La medesima matrice - ovvero la disciplina degli effetti conseguenti al recesso dall'Unione europea - connota l'approvazione della legge in materia di **immigrazione** (*Immigration and Social Security Co-ordination (EU Withdrawal) Act 2020*), con cui sono state abrogate le norme di recepimento della legislazione eurounitaria sulla libera circolazione delle persone e sono disciplinati i controlli delle autorità di immigrazione nei confronti dei cittadini dell'Unione, dell'Area Economica Europea e della Svizzera, con previsioni specifiche a tutela dei cittadini irlandesi. Inoltre, la legge abilita il Governo a modificare, in via delegata, la normativa di derivazione europea e mantenuta vigente nel

diritto interno (*EU retained law*) in materia di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. La discussa applicazione ai cittadini dell'Unione europea, a partire dal 2021, del "sistema a punti" vigente per l'immigrazione di cittadini di Paesi terzi è trattata dalla legge ma è demandata allo strumento regolamentare mediante l'aggiornamento delle *Immigration Rules*.

Nell'ambito dei **diritti della persona** viene in rilievo la legge di **riforma del divorzio** (*Divorce, Dissolution and Separation Act 2020*), che raccogliendo le sollecitazioni della giurisprudenza ha modificato la disciplina risalente al *Matrimonial Causes Act* del 1973 al fine di prevedervi la separazione giudiziale e il divorzio senza addebito ("*no fault*"). È in tal modo venuto meno il tradizionale requisito della irreversibile rottura del rapporto coniugale addebitabile al comportamento di uno dei coniugi, alla cui dimostrazione era condizionata la pronuncia giudiziale e che la stessa Corte Suprema, nel 2018, aveva avuto occasione di considerare non più adeguato, invitando il legislatore ad intervenire.

In chiusura della rassegna della legislazione di tipo istituzionale può segnalarsi, benché abbia preminente contenuto finanziario, il *Windrush Compensation Scheme (Expenditure) Act 2020*, le cui disposizioni abilitano lo *Home Office* a impiegare le risorse necessarie all'attuazione dello schema di indennizzo introdotto a favore delle persone che, per effetto della legislazione in materia di immigrazione introdotta tra l'ultimo ventennio del secolo passato e i primi anni dell'attuale, sono state espulse e deportate dal territorio nazionale dopo che esse, o i loro ascendenti (la cosiddetta *Windrush generation*, dal nome della nave con cui essi immigrarono dai Paesi caraibici), erano stati incoraggiati a trasferirsi nel Regno Unito per sopperire alla carenza di manodopera sussistente nel Paese nell'ultimo dopoguerra.

Interventi nell'area economico-finanziaria, delle attività produttive e delle infrastrutture

L'esposizione schematica della produzione legislativa dell'anno di riferimento, qui ripartita in sezioni tematiche, comprende brevi richiami alla legislazione in campo **economico-finanziario**.

In tale ambito si registrano le disposizioni sulla dotazione del **servizio sanitario nazionale** (*NHS Funding Act 2020*), che ne hanno stabilito il progressivo incremento nella misura di 34 miliardi di sterline entro l'esercizio finanziario 2023-2024, elevando a circa 148 miliardi di sterline l'ammontare complessivo dei conferimenti destinati al NHS nel medesimo periodo. Lo stanziamento, da più parti contestato quanto alla sua adeguatezza, è previsto dalla legge quale vincolo posto sui Dipartimenti governativi del Tesoro e della Sanità.

Riguarda la **materia tributaria e doganale**, e si correla alla *Brexit* come numerose leggi approvate nel 2020, il *Taxation (Post-Transition Period) Act 2020*, la cui principale

finalità è la disciplina dei diritti doganali, delle accise e dell'imposta sul valore aggiunto destinata ad applicarsi alla circolazione di beni tra l'Irlanda del Nord, il Regno Unito e gli stati membri dell'Unione europea una volta terminato il periodo transitorio e nel quadro del protocollo stabilito con l'UE.

Il recesso del Regno Unito dall'Unione europea è il motivo ispiratore di un ulteriore gruppo di testi legislativi. Tra questi, l'*United Kingdom Internal Market Act 2020* persegue l'efficienza del **mercato interno** attraverso misure finalizzate a prevenire il formarsi di barriere commerciali tra le quattro nazioni costitutive del Regno Unito. L'approvazione della legge, sebbene depurata *in itinere* di alcune parti delle quali lo stesso Governo ha dovuto riconoscere il carattere contrastante con i principi dello Stato di diritto e con il diritto internazionale, si è caratterizzata per le nette critiche espresse sia in ambito parlamentare (dove si sono avute diverse votazioni contrarie alla Camera dei Lord) che da parte degli organi rappresentativi delle autonomie territoriali (in specie della Scozia e del Galles, i cui parlamenti hanno denegato il *legislative consent* convenzionalmente richiesto per la legislazione adottata a Westminster in materie rilevanti per l'ambito e l'esercizio delle competenze devolute). Il dissenso ha per motivo principale gli effetti che l'introduzione delle misure sul mercato interno, per il Governo giustificata dall'esigenza di preservare l'integrità territoriale del Regno Unito, è suscettibile di produrre per le *devolved legislatures* e rispetto alla pienezza delle loro attribuzioni: l'entrata in vigore della legge comporterebbe infatti una revisione in senso restrittivo delle modalità di esercizio delle competenze rimesse all'autonomia dei Governi devoluti, e – secondo una varietà di opinioni critiche – un sostanziale riaccentramento dei controlli sul commercio e sulle attività economiche se non anche effetti regressivi per gli equilibri costituzionali fondati sulla *devolution*.

Nelle linee essenziali, l'*United Kingdom Internal Market Act 2020* stabilisce che l'accesso ai mercati di ciascuna nazione del Regno Unito sia conforme al duplice principio del mutuo riconoscimento e della non discriminazione, con la conseguenza che le regole o le prescrizioni adottate dai legislatori di una regione del Paese, pur valide ed efficaci in relazione ai beni o servizi prodotti nel suo ambito territoriale, non possono ostacolarvi l'ingresso e la circolazione di beni o servizi difforni da tali regole e provenienti da un'altra regione. Essa inoltre istituisce un organismo apposito – l'*Office for Internal Market* – il quale, insediato presso la *Competition and Market Authority* e costituito da membri nominati dai Dipartimenti del Governo centrale (anche senza il gradimento espresso nei termini dai Governi devoluti), provvede all'attuazione della normativa attraverso l'esercizio di attività preordinate alla consulenza nei riguardi delle amministrazioni devolute, alla supervisione sul complessivo funzionamento del mercato interno e all'acquisizione di informazioni presso le imprese, gli operatori professionali e i consumatori allo scopo di poter elaborare stime economiche e indici statistici.

Il mosaico della legislazione originata dalla *Brexit* e dai suoi effetti interni è formato inoltre dal *Trade (Disclosure of Information) Act 2020*, che ha anticipato alcune previsioni inizialmente contenute nel più articolato progetto di legge in materia di **commercio internazionale** poi approvato nell'anno in corso (*Trade Act 2021*). Tali previsioni, dettate dall'esigenza di affrontare le conseguenze immediate della conclusione del periodo transitorio e finalizzate alla creazione delle basi informative necessarie allo stabilimento di nuove relazioni con l'Unione europea, abilitano l'amministrazione finanziaria e doganale alla **condivisione di informazioni** con soggetti pubblici e privati (dipartimenti governativi, organi di governo locale, autorità portuali e doganali, organizzazioni internazionali) relativamente ai flussi e alla composizione dei traffici commerciali.

Le principali aree economico-produttive del Regno Unito interessate dal recesso dall'Unione europea e dalla conseguente riallocazione delle competenze normative nella sfera statale sono certamente costituite dalla **pesca** e dall'**agricoltura**.

Il *Fisheries Act 2020*, in particolare, delinea una complessa architettura di competenze tra i Dipartimenti governativi, i Governi devoluti (nel cui ambito di competenza ricade in larga parte la **pesca**) e le autorità settoriali di regolazione; e pone otto obiettivi principali a formare la cornice di riferimento normativo delle attività disciplinate, la cui attuazione normativa è materia del *Joint Fisheries Statement* adottato entro due anni dall'entrata in vigore della legge e sottoposto a revisione ogni sei anni.

Tali finalità, tra loro interrelate, sono individuate nella sostenibilità ambientale, economica e sociale a cui deve conformarsi l'industria di riferimento; l'approccio precauzionale, da tradursi in modalità di pesca idonee a mantenersi in equilibrio con la consistenza e la biomassa complessiva delle specie ittiche (secondo il criterio cosiddetto del *maximum sustainable yield*); la tutela dell'ecosistema, tale da ridurre od eliminare la pesca delle specie ittiche a maggior rischio; la raccolta e la condivisione con le autorità pubbliche dei dati scientifici necessari ad orientare le decisioni; la disincentivazione o il divieto della pesca di esemplari di ridotte dimensioni; la parità di accesso alle acque territoriali da parte delle flotte di pesca britanniche; il beneficio alle comunità territoriali prodotto dalle attività di pesca esercitate nel Paese; l'adattamento al cambiamento climatico, da perseguire mediante la riduzione delle emissioni prodotte dalle attività del settore. Lo stato di attuazione dei *Fisheries objectives*, e del *Joint Fisheries Statement* che ne costituisce lo strumento, sono oggetto dell'obbligo referente posto dalla legge sulle autorità competenti nei confronti delle assemblee legislative di ciascuna nazione del Regno Unito.

La legge inoltre subordina l'esercizio dell'attività di pesca al previo rilascio di autorizzazioni, le quali (ad eccezione di attività esenti quali la pesca ricreativa o di alcune singole specie) stabiliscono l'area di attività, la qualità delle specie e la quantità massima del pescato, il metodo di pesca e la durata della licenza. Le imbarcazioni di altri Paesi

possono avere accesso nelle acque territoriali britanniche solo se in possesso della licenza suddetta o in esecuzione di accordi internazionali.

D'altra parte l'*Agriculture Act 2020*, egualmente motivato dall'intervenuta estraneità del Regno Unito alle politiche comuni europee, introduce un sistema di sussidi all'**agricoltura** sostitutivo di quello eurounitario, da cui erano da ultimo erogati annualmente circa 3,5 milioni di sterline (per l'80% in forma diretta; al fine di sopperire all'interruzione di tali contributi, per il 2020 essi sono stati posti a carico della spesa pubblica mediante il *Direct Payment to Farmers (Legislative Continuity) Act 2020*).

La nuova disciplina si articola in base ad alcuni assi fondamentali. In primo luogo essa prevede il progressivo superamento (entro sette anni) del criterio che per il conferimento di sussidi diretti alle imprese agricole fa principale riferimento all'estensione delle superfici coltivate, e abilita le autorità ministeriali a definire schemi di contribuzione diretta che valutino i "beni pubblici" prodotti da tali imprese in relazione alla tutela ambientale (ad esempio, del suolo o di specie animali) a cui esse concorrono con l'esercizio della loro attività. In secondo luogo, la legge attribuisce ai Ministri competenti il potere di adottare provvedimenti a sostegno dei mercati agricoli in presenza di condizioni eccezionali, nella forma di aiuti finanziari o di interventi pubblici a tutela degli approvvigionamenti. In terzo luogo, sono dettate misure finalizzate alla maggiore trasparenza dei rapporti instaurati all'interno delle filiere agricole, perseguita attraverso previsioni sulla raccolta e la condivisione di informazioni, ed obblighi di negoziazione posti sulle imprese di distribuzione per l'acquisto di prodotti alimentari (*fair dealing*). Inoltre, la legge adotta alcuni standard (di certificazione e di classificazione di prodotti organici) destinati a modificare o a sostituire quelli in vigore nell'Unione Europea; e include previsioni relative agli obblighi assunti dal Regno Unito con la sottoscrizione dell'Accordo del WTO sull'Agricoltura.

Si correlano invece alla legislazione necessitata dall'**emergenza pandemica** - su cui ci si è soffermati nel precedente paragrafo - le disposizioni di altre leggi. Il *Business and Planning Act 2020*, in particolare, è stato introdotto per agevolare lo svolgimento delle attività produttive nella fase successiva alla loro interruzione motivata dalle esigenze di sanità pubblica (*lockdown*) e in prospettiva della graduale ripresa dell'economia. A tale scopo la legge contiene misure che, tra le altre, facilitano l'accesso a forme di credito a garanzia pubblica da parte delle piccole e medie imprese; derogano alle prescrizioni vigenti in materia di autorizzazioni urbanistiche e di titoli abilitativi la somministrazione di cibi e bevande all'esterno degli esercizi commerciali; semplificano - in via transitoria oppure permanente - le norme sulle procedure di rilascio di permessi edilizi, sull'accesso agli atti e sull'orario di lavoro nei cantieri.

Disposizioni a carattere transitorio o permanente sono state egualmente introdotte in materia di **crisi delle imprese** e di **procedure concorsuali**, la cui disciplina è stata

mitigata nelle particolari condizioni determinate dalla pandemia e, per altri aspetti, innovata in modo strutturale. Al riguardo, il *Corporate Insolvency and Governance Act 2020* ha previsto alcune facilitazioni per le imprese colpite dalla contrazione economica, specie mediante la sospensione e la proroga di termini e l'esonero di responsabilità per talune pratiche commerciali. Nel contempo, la legge ha modificato l'impostazione di fondo della normativa (finora fondata sul *company voluntary arrangement*, assimilabile all'amministrazione controllata) orientandola verso il modello statunitense, la cui disciplina, imperniata sul cosiddetto del "*chapter 11*", consente all'impresa di cui sia perseguito il salvataggio di mantenere i propri organi direttivi. Nell'intento di assicurare alle imprese condizioni più favorevoli nelle crisi che potrebbero determinarne il fallimento (non a caso il provvedimento è stata definito "*debtor friendly*"), la legge ha ampliato l'accesso delle imprese in crisi a forme di ristrutturazione e di amministrazione controllata, le quali fanno salva l'operatività dei loro organi direttivi e divengono efficaci a seguito di pronuncia giudiziale vincolante per i creditori. Essa ha inoltre previsto un periodo di moratoria in cui i creditori non possono agire verso l'impresa in corso di ristrutturazione se non previa autorizzazione del giudice (*moratorium procedure*), e pone limiti all'autonomia delle imprese fornitrici relativamente alla risoluzione di contratti di fornitura di beni o servizi destinati all'impresa da ristrutturare. Il periodo suddetto, di durata iniziale pari a venti giorni lavorativi, può essere esteso di ulteriori venti giorni su istanza motivata del debitore ed essere prorogato oltre tale termine - fino a un anno - previa autorizzazione giudiziale e con il consenso del creditore.

Interventi in materia di sanità, welfare e affari sociali

In tema di **previdenza sociale**, nell'anno di riferimento si segnala l'approvazione del *Social Security (Up-rating of Benefits) Act 2020*, con cui si è disposto l'incremento annuale delle prestazioni pensionistiche e previdenziali in rapporto all'andamento dei prezzi e delle retribuzioni. In particolare la legge, approvata con la procedura riservata alla *fast-track legislation* in ragione del suo carattere di urgenza, modifica la disciplina precedente (costituita dal *Social Security Administration Act* del 1992) allo scopo di abilitare il Ministro competente, considerate le condizioni economiche e sociali del Paese, a determinare l'incremento delle prestazioni suddette anche quando l'indice di riferimento non abbia subito variazioni.

Tabella 1 - Produzione legislativa 2002-2020

Anno	Totale leggi approvate	Public General Acts	Local Acts	Statutory Instruments ²² (legislazione secondaria)
2002	50	44	6	3299
2003	50	45	5	3399
2004	44	38	6	3459
2005	24	24	0	3601
2006	59	55	4	3511
2007	34	31	3	3662
2008	36	33	3	3327
2009	28	27	1	3468
2010	46	41	5	3117
2011	25	25	0	3136
2012	25	23	2	3329
2013	40	33	7	3318
2014	32	30	2	3563
2015	37	37	0	2082
2016	27	25	2	1243
2017	37	35	2	1290
2018	37	34	3	1387
2019	31	31	0	1410
2020	29	29	0	1617
Totale	691	640	51	53.218
Media	36,4	33,6	2,7	2.800

²² Come riportato sullo stesso portale legislativo del Regno Unito (www.legislation.gov.uk), il numero degli Statutory Instruments indicato in questa tabella comprende anche quelli relativi al solo Galles (il cui dato scorporato è peraltro riportato nella tabella 4).

Tabella 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia 2009-2020²³

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
INIZIATIVA GOVERNATIVA di cui:	22	34	21	19	24	25	27	19	28	28	22	29
Leggi relative alla manovra finanziaria (Finance Acts, Supply and Appropriation Acts)	4	7	3	3	3	3	4	3	4	3	3	3
Leggi relative alla partecipazione UE	0	0	1	1	2	1	3	0	2	1	2	7
Leggi di consolidamento	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Statute Law Repeals Act	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0
INIZIATIVA PARLAMENTARE	5	7	4	4	9	5	10	6	7	6	9	0
TOTALE	27	41	25	23	33	30	37	25	35	34	31	29

Tabella 3 - Produzione legislativa 2007-2020 della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord²⁴

Anno	Scozia		Galles		Irlanda del Nord	
	Leggi	Statutory Instruments	Legg ²⁵	Statutory Instruments	Leggi ²⁶	Statutory Rules ²⁷
2007	19	584	0	215	3	507
2008	7	448	0	181	13	511
2009	12	455	0	191	9	429
2010	18	471	0	170	16	435
2011	16	458	0	325	29	442
2012	11	360	2	325	5	462
2013	14	366	7	321	10	308

²³ Questa tabella considera unicamente i Public General Acts.

²⁴ Fonte: Her Majesty's Stationery Office, sito internet: <http://www.opsi.gov.uk/>.

²⁵ Le due leggi varate nel 2012 rappresentano in assoluto le prime due leggi approvate dall'Assemblea Nazionale del Galles, in virtù dei poteri normativi ad essa conferiti dal Government of Wales Act 2006 e confermati dal referendum svoltosi nel marzo 2011.

²⁶ La produzione legislativa dell'Irlanda del Nord risente dei periodi di sospensione dell'Assemblea rappresentativa locale e di ripristino della competenza legislativa centrale (Direct Rule).

²⁷ I dati sono riferiti cumulativamente alla produzione normativa locale ed a quella emanata a livello centrale dal Northern Ireland Office.

Anno	Scozia		Galles		Irlanda del Nord	
	Leggi	Statutory Instruments	Legg ²⁵	Statutory Instruments	Leggi ²⁶	Statutory Rules ²⁷
2014	19	385	7	350	12	324
2015	13	450	6	314	10	425
2016	22	438	6	295	30	427
2017	7	463	4	297	0	241
2018	15	393	5	266	0	211
2019	17	438	4	280	0	237
2020	18	472	3	343	6	347
TOTALE	208	6.181	44	3.873	143	5.306

2.6 Spagna

Dati quantitativi

Nel **2020** il Parlamento spagnolo ha approvato **14 leggi**. Si tratta di un dato superiore a quello del 2019 (8 leggi), in tendenza con l'anno 2018 (16 leggi).

Per quanto concerne le leggi approvate nel 2020, all'interno delle 14 leggi, vi sono **3 leggi organiche** (Tabella 1).

Durante l'anno sono stati emanati **39 decreti legge** (Tabella 1). Così come è avvenuto in altri paesi, molti dei provvedimenti legislativi d'urgenza sono stati approvati per fronteggiare la crisi sanitaria in corso e le relative conseguenze economiche e sociali.

Tutti i decreti legge approvati dal Governo, tranne uno²⁸, sono stati convalidati dal Parlamento nel testo originario; **25** di essi sono stati trasformati in disegni di legge, secondo un procedimento tipico dell'ordinamento spagnolo, al fine di potervi inserire delle modifiche²⁹.

Nell'anno 2020 risulta approvato **1 decreto legislativo**³⁰.

L'iniziativa legislativa

Delle **14 leggi** approvate nel **2020, 2** sono di iniziativa **parlamentare** e **12** leggi derivano da proposte del **Governo** (Tabella 2, con i dati riepilogativi per legislatura).

²⁸ Il Decreto legge 27/2020, di misure finanziarie, di carattere straordinario e urgente, applicabili agli enti locali, è stato respinto dal Congresso dei deputati nella seduta del 10 settembre 2020, con 156 voti favorevoli e 193 contrari. Si tenga presente che il respingimento di un decreto legge da parte del Parlamento è un evento abbastanza raro, ed è solo la quinta volta, dal 1979, che si verifica. L'abrogazione di un decreto legge, nell'ordinamento spagnolo, ha comunque effetti ex nunc e non retroattivi.

²⁹ Art. 86 della Costituzione:

"1. In caso di straordinaria e urgente necessità, il Governo potrà dettare disposizioni legislative provvisorie che prenderanno la forma di Decreti-Legge e che non potranno modificare l'ordinamento delle istituzioni basilari dello Stato, i diritti, i doveri e libertà dei cittadini regolati nel Titolo primo, il regime delle Comunità Autonome, né il diritto elettorale generale.

2. I Decreti-Legge dovranno essere immediatamente sottoposti a esame e votazione dall'Assemblea del Congresso dei Deputati, convocata a tal fine ove non fosse già riunita, nel termine di trenta giorni successivi alla loro promulgazione. Il Congresso dovrà pronunciarsi espressamente entro detto termine sulla convalida o rifiuto, per cui il Regolamento stabilirà un procedimento speciale e di urgenza.

3. Durante il termine stabilito nel comma precedente le Cortes potranno inoltrarli come progetti di legge con procedura d'urgenza".

³⁰ L'elenco di tutti gli atti normativi del 2020 è consultabile al seguente link: https://www.congreso.es/iniciativas-legislativas-aprobadas?last_search=1.

Principali settori di intervento legislativo

Per il **2020**, si segnala un importante intervento nell'ambito dell'**istruzione**.

La riforma varata dalla **Legge organica 3/2020** (*Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*) si prefigge di adattare il sistema educativo alla società contemporanea e di includere, tra i principi e i valori fondamentali dell'insegnamento, i diritti dell'infanzia, l'uguaglianza di genere, la prevenzione della violenza di genere, il rispetto della diversità affettivo-sessuale, l'importanza dello sviluppo sostenibile, conformemente a quanto previsto nell'Agenda 2030, avendo presente i cambiamenti digitali che si ripercuotono sull'attività educativa.

La legge contempla diverse modifiche nell'organizzazione della scuola primaria e secondaria obbligatoria. Si rimodula l'organizzazione della scuola primaria, si riordinano le aree didattiche, si aggiunge nel terzo ciclo un'area dedicata all'educazione dei valori civici ed etici in cui è riservata particolare attenzione alla conoscenza e al rispetto dei diritti umani e dell'infanzia. Si introducono alcune novità nella scuola secondaria, come ad esempio quella relativa al passaggio di anno che sarà subordinato a una valutazione collegiale positiva del corpo docente in cui saranno prese in considerazione anche le aspettative di recupero dello studente e i vantaggi legati alla sua progressione scolastica.

La riforma ha inoltre eliminato il riferimento al castigliano come lingua veicolare dell'insegnamento, sostituita con un'affermazione più generica sul diritto a studiare in castigliano e nelle altre lingue co-ufficiali³¹ conformemente a quanto previsto dalla Costituzione e agli Statuti di autonomia. Per quanto concerne l'educazione speciale, è previsto un piano per consentire ai centri ordinari di dotarsi delle risorse necessarie per offrire servizi agli studenti con problemi di disabilità nelle migliori condizioni.

La riforma sottolinea l'importanza della scuola pubblica, mediante nuovi parametri e disposizioni che tendono a valorizzarla nella programmazione dell'offerta educativa complessiva.

La riforma promuove un'impostazione laica, sottolineata anche dai cambiamenti apportati alla religione come materia scolastica, la cui offerta è obbligatoria ma non concorre a determinare la media né viene presa in considerazione per l'accesso all'università o alle borse di studio.

Tra le altre leggi approvate, la **Legge 2/2020** (*Ley 2/2020, de 27 de julio, por la que se modifica el artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal*), in materia di **giustizia**, ha modificato l'articolo 324 della legge sulla **procedura penale**, al fine di introdurre ter-

³¹ La lingua ufficiale della Spagna è lo spagnolo o castigliano, ma vi sono altre lingue che hanno statuti differenti. In alcune Comunità autonome vi sono lingue che hanno lo statuto di co-ufficialità con il castigliano. Ad esempio, il catalano è co-ufficiale in Catalogna, il basco è co-ufficiale nei Paesi Baschi e in parte della Navarra, il galiziano è co-ufficiale in Galizia.

mini e regole più stringenti per condurre le indagini giudiziarie e garantire una tutela più ampia per i soggetti indagati.

L'indagine giudiziaria deve svolgersi entro un termine massimo di dodici mesi dall'apertura del procedimento. Se, prima della scadenza del termine, si accerta che non è possibile concludere l'istruttoria, il giudice, d'ufficio o su richiesta di parte, sentite le parti, può concordare successive proroghe per periodi uguali o inferiori a sei mesi. Le proroghe sono adottate con ordinanza in cui sono spiegate in modo ragionevole le cause che hanno impedito la tempestiva conclusione dell'istruttoria, nonché le specifiche procedure da espletare e la loro rilevanza ai fini dell'istruttoria. Ove opportuno, il diniego della proroga è concordato con risoluzione motivata.

Tra gli altri atti normativi del 2020 ricordiamo alcuni dei numerosi **decreti legge** approvati per fronteggiare le conseguenze della **pandemia di COVID-19**, non solo in campo **sanitario**, ma in generale nel **settore economico e sociale**³².

Con i Decreti legge n. 6, n. 7 e n. 8, la Spagna ha adottato misure per un valore complessivo di **8,9 miliardi di euro**, corrispondenti a circa lo **0,7% del PIL**. Gli **interventi adottati** hanno incluso, tra l'altro:

un finanziamento di **1 miliardo di euro al Ministero della salute**;

un'**anticipazione di cassa di 2,8 miliardi di euro alle Comunità autonome** per sostenere i servizi sanitari regionali;

un finanziamento di **110 milioni di euro destinato alla ricerca** per lo sviluppo di trattamenti e vaccini contro il COVID-19;

l'attribuzione dei **sussidi di disoccupazione** relativi allo **Schema di aggiustamento temporaneo del lavoro** (*Expedientes Temporales de Regulación de Empleo - ERTES*) ai lavoratori che hanno perso temporaneamente il lavoro a causa del COVID-19, senza il requisito di contribuzione preventiva e senza la riduzione dei diritti accumulati³³;

un **incremento, dal 60 al 75% della base di riferimento, della quota di retribuzione di malattia** per i lavoratori che hanno contratto il COVID-19 o si trovano in quarantena;

un **bonus per i lavoratori autonomi** colpiti dalla sospensione dell'attività economica.

Ulteriori misure hanno incluso l'**esenzione dal pagamento dei contributi sociali** in favore delle imprese colpite dalla crisi che mantengono i livelli occupazionali facendo ricorso al programma ERTE; la **proroga di 6 mesi delle scadenze dei versamenti erariali** per piccole e medie imprese (PMI) e per i lavoratori autonomi; una **riduzione del 50% dei contributi sociali** dovuti per il periodo febbraio-giugno 2020 dai datori di lavoro per

³² Per approfondimenti sono disponibili anche i dossier di documentazione predisposti dal Servizio Studi del Senato della Repubblica nel 2020: http://www.senato.it/Leg18/2954?voce_sommario=100.

³³ Un'impresa in situazione eccezionale può ottenere l'autorizzazione a licenziare lavoratori, sospendere i contratti di lavoro o ridurre temporaneamente l'orario di lavoro, quando attraversa difficoltà tecniche e organizzative che mettono a rischio la continuità dell'impresa.

i lavoratori a tempo indeterminato con contratti discontinui nel settore del turismo; la **centralizzazione degli acquisti di attrezzature mediche**; una **gestione di emergenza del processo di acquisto dei beni e servizi della pubblica amministrazione** necessari ad affrontare l'emergenza.

In **ambito finanziario**, il Governo ha **ampliato fino a 100 miliardi di euro l'ammontare delle garanzie pubbliche** sui prestiti alle imprese e ai lavoratori autonomi. Le misure mirano a sostenere la liquidità delle imprese colpite dalla crisi attraverso la riduzione del rischio di credito.

È stato altresì **ampliato fino a 2 miliardi di euro** l'ammontare di **garanzie pubbliche** concesse agli esportatori dalla Società spagnola di assicurazione del credito all'esportazione. Sono state inoltre **incrementate le garanzie** per favorire l'estensione della **durata dei prestiti agli agricoltori**.

Tra i provvedimenti di natura finanziaria sono altresì inclusi: un finanziamento di **10 miliardi di euro** destinato alle linee di credito dell'**Istituto di credito ufficiale (Instituto de Crédito Oficial - ICO)**; l'introduzione di una **linea di credito speciale in favore del settore turistico** attraverso l'ICO; una **proroga dei versamenti di rimborso dei prestiti** concessi alle imprese dal Ministero dell'industria, commercio e turismo.

Con il **Decreto legge 6/2020** (*Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública*)³⁴ sono state modificate diverse leggi allo scopo di apportare misure specifiche di sostegno finalizzate a: evitare gli **sfratti** di persone particolarmente vulnerabili ampliandone anche la platea di beneficiari e innalzando il limite massimo di reddito dell'unità familiare che funge da riferimento per determinare la vulnerabilità; considerare i periodi di isolamento o contagio dei lavoratori a seguito del COVID-19 come una situazione assimilata a un infortunio sul lavoro ai fini della prestazione economica per l'invalidità temporanea del sistema della **Sicurezza sociale**; estendere ad altri prodotti necessari per la **protezione della salute** che non hanno la natura di medicinale o dispositivo sanitario la previsione per cui, in caso di difficoltà di approvvigionamento, l'Amministrazione statale della sanità, temporaneamente, può istituire un'**offerta centralizzata** per garantire una fornitura omogenea.

Il **Decreto legge 7/2020** (*Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19*)³⁵ ha rafforzato il **sistema sanitario pubblico**, sostenendo i **lavoratori** e le **famiglie** più vulnerabili colpiti dalla situazione eccezionale, ha garantito la liquidità delle **imprese** del settore tu-

³⁴ Il Decreto legge 6/2020 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 25 marzo 2020, con 342 voti a favore, 2 contrari e 6 astensioni.

³⁵ Il Decreto legge 7/2020 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 25 marzo 2020, con 341 voti a favore, 3 contrari e 6 astensioni.

ristico, sostenendo anche il finanziamento di piccole e medie imprese (**PMI**) e **liberi professionisti** e assicurando la gestione efficiente delle **pubbliche amministrazioni**.

Si prevede la possibilità che il Governo regoli il meccanismo di **fissazione dei prezzi** dei dispositivi medici non soggetti a prescrizione medica e dei prodotti necessari per la protezione della salute della popolazione. Specifici interventi sono dedicati alle **famiglie**, tra i quali: l'aiuto finanziario o la fornitura diretta di servizi di distribuzione di alimenti; l'estensione ad altri lavoratori delle previsioni del Decreto legge 6/2020 in tema di Sicurezza sociale.

Disposizioni specifiche riguardano il **turismo**, per il quale si prevedono tra l'altro finanziamenti speciali e il sostegno economico dei lavoratori stagionali; gli **appalti pubblici**, nei quali si applica un regime eccezionale connesso alla situazione di emergenza.

Il **Decreto legge 8/2020** (*Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19*)³⁶ ha ampliato alcuni interventi disposti, con l'obiettivo di rafforzare la **protezione di lavoratori, famiglie e gruppi vulnerabili**, sostenere la continuità dell'attività produttiva e il mantenimento dell'occupazione, rafforzare la lotta contro l'epidemia. In materia di assistenza e servizi sociali ha: finanziato un Fondo sociale straordinario; ampliato la tutela dei soggetti vulnerabili assicurando la prosecuzione della fornitura dei servizi pubblici essenziali. Con riferimento alle misure concernenti il lavoro e le imprese ha: potenziato il lavoro a distanza; mitigato gli effetti dell'assenza dal lavoro per cura di familiari a carico; sostenuto i lavoratori autonomi in caso di cessazione dell'attività; sospeso i termini previsti dai contratti per evitare licenziamenti; ampliato le possibilità di accesso all'indennità di disoccupazione; previsto un finanziamento per aiutare le PMI ad adattarsi alle modalità digitali di lavoro a distanza. L'art. 22 del Decreto legge ha previsto misure eccezionali in relazione alle procedure per la sospensione dei contratti e la riduzione dell'orario di lavoro per cause di forza maggiore. Le sospensioni contrattuali e le riduzioni dell'orario di lavoro che hanno come causa diretta la perdita di attività per effetto del COVID-19, compresa la dichiarazione dello stato di allarme, che implica sospensione o annullamento delle attività, chiusura temporanea di locali con afflusso di pubblico, restrizioni nei trasporti pubblici e, in generale, la mobilità di persone o merci, la mancanza di forniture che impediscano gravemente il proseguimento dell'ordinario svolgimento dell'attività, o in situazioni urgenti e straordinarie dovute al contagio o l'adozione di misure di isolamento preventivo decretate dall'autorità sanitaria, debitamente accreditate, sono considerate come derivanti da una situazione di forza maggiore.

³⁶ Il Decreto legge 8/2020 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 25 marzo 2020, con 290 voti a favore, 54 contrari e 6 astensioni; nella medesima seduta è stato anche deliberato di avviarne l'esame come disegno di legge, al fine di introdurre modifiche al testo del decreto.

Il **Decreto legge 9/2020** (*Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19*)³⁷ e il **Decreto legge 10/2020** (*Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19*)³⁸ sono stati esaminati congiuntamente dal Congresso in quanto recanti misure in materia di **lavoro** e di tutela **del-l'occupazione**. In particolare, essi prevedono che non è giustificato il licenziamento effettuato per cause relative a COVID-19 e che le modalità di accesso alle indennità di disoccupazione sono semplificate, nel quadro di precisi meccanismi di controllo. Si stabilisce poi che la sospensione dei contratti temporanei comporta l'interruzione del calcolo della relativa durata. Inoltre, si prevede che gli appalti pubblici per la gestione di COVID-19 sono elaborati attraverso la procedura di emergenza e sono oggetto di misure specifiche. Vengono poi qualificati come **servizi essenziali** i centri sanitari, come ospedali o ambulatori, e i centri di assistenza per anziani, sia di proprietà privata sia pubblica.

Il **Decreto legge 11/2020** (*Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19*)³⁹, ha incluso, tra l'altro, il **divieto di sfratti** per sei mesi dall'entrata in vigore dello stato di allarme, la creazione di un nuovo sussidio per i **lavoratori domestici** interessati dalla cessazione o dalla riduzione di attività e per i lavoratori temporanei. Sono stati inoltre rafforzati i **diritti dei consumatori** in merito alla sospensione o alla risoluzione dei contratti, al rimborso dei piani pensionistici e alla protezione contro il gioco d'azzardo compulsivo. Esso affronta anche il tema del sostegno all'industrializzazione, con l'obiettivo di continuare a fornire **liquidità alle imprese** attraverso il rifinanziamento dei prestiti concessi.

Il **Decreto legge 13/2020** (*Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario*)⁴⁰ è specificamente destinato al settore dell'**occupazione agricola**. Tra le misure introdotte: la compatibilità tra le indennità di disoccupazione o altre indennità di natura sociale o lavorativa e lo svol-

³⁷ Il Decreto legge 9/2020 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 9 aprile 2020, con 188 voti a favore, 138 contrari e 21 astensioni; nella medesima seduta è stato anche deliberato di avviarne l'esame come disegno di legge, al fine di introdurre modifiche al testo del decreto.

³⁸ Il Decreto legge 10/2020 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 9 aprile 2020, con 194 voti a favore, 134 contrari e 14 astensioni; nella medesima seduta è stato anche deliberato di avviarne l'esame come disegno di legge, al fine di introdurre modifiche al testo del decreto.

³⁹ Il Decreto legge 11/2020 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 9 aprile 2020, con 171 voti a favore, 2 contrari e 174 astensioni; nella medesima seduta è stato anche deliberato di avviarne l'esame come disegno di legge, al fine di introdurre modifiche al testo del decreto.

⁴⁰ Il Decreto legge 13/2020 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 22 aprile 2020, con 258 voti a favore, 1 contrario e 91 astensioni; nella medesima seduta è stato anche deliberato di avviarne l'esame come disegno di legge, al fine di introdurre modifiche al testo del decreto.

gimento di compiti agricoli; l'estensione dei permessi di lavoro dei migranti scaduti tra la dichiarazione dello stato di allarme e il 30 giugno 2020.

Il **Decreto legge 15/2020** (*Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo*)⁴¹ ha integrato le disposizioni già assunte in ambito **economico** e del **lavoro**, stabilendo, tra l'altro:

- il sostegno al settore assicurativo;
- l'ampliamento delle misure di protezione dei lavoratori disposte dal Decreto legge 8/2020;
- la proroga di due mesi del lavoro a distanza, nonché della possibilità di una diversa articolazione dell'orario di lavoro e di riduzione della giornata lavorativa;
- il sostegno economico di parchi scientifici e tecnologici e disposizioni specifiche inerenti i contratti di ricerca;
- le semplificazioni in materia di appalti pubblici;
- la continuità nelle attività universitarie e nei progetti di ricerca.

Il **Decreto legge 17/2020** (*Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019*)⁴² ha assunto iniziative di sostegno al **settore della cultura**, con particolare riferimento alle imprese e ai lavoratori, soprattutto quelli intermittenti, e agli artisti, anche tramite sussidi diretti e l'accesso all'indennità di disoccupazione. Sono previsti:

- un sistema di aiuti straordinari alle arti dello spettacolo e alla musica;
- un meccanismo per consentire ai professionisti del settore di ricevere anticipi e indennizzi per la risoluzione di contratti a causa della sospensione degli spettacoli e delle attività culturali;
- per il comparto cinematografico e delle arti audiovisive, la flessibilità dei criteri per il riparto delle risorse, la previsione di incentivi fiscali e di aiuti alle sale cinematografiche;
- sostegno al settore del libro e dell'arte contemporanea, potenziando il mercato interno;
- sostegno agli atleti che non hanno potuto competere a causa della sospensione delle attività sportive;

incentivi fiscali per i cittadini che effettuano donazioni.

Il **Decreto legge 18/2020** (*Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas so-*

⁴¹ Il Decreto legge 15/2020 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 13 maggio 2020, con 201 voti a favore, 52 contrari e 96 astensioni; nella medesima seduta è stato anche deliberato di avviarne l'esame come disegno di legge, al fine di introdurre modifiche al testo del decreto.

⁴² Il Decreto legge 17/2020 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 20 maggio 2020, con 182 voti a favore, 50 contrari e 115 astensioni; nella medesima seduta è stato anche deliberato di avviarne l'esame come disegno di legge, al fine di introdurre modifiche al testo del decreto.

ciales en defensa del empleo)⁴³ ha inteso salvaguardare **l'occupazione e i lavoratori**, completando le misure già introdotte con i precedenti Decreti legge con particolare riferimento alla flessibilità dell'orario di lavoro e alla riduzione della giornata lavorativa, nella prospettiva di consentire alle imprese di riprendere l'attività. Sono rimodulate ed estese temporalmente anche le misure complementari di protezione dell'occupazione per evitare la perdita di posti di lavoro.

Il **Decreto legge 19/2020** (*Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19*)⁴⁴ ha introdotto disposizioni in ambito:

- **agrario**, soprattutto per ciò che concerne la manodopera per assicurare le attività estive, prorogando al 30 settembre le misure emergenziali;
- **scientifico**, in particolare per semplificare le procedure amministrative connesse alla ricerca nel campo degli organismi geneticamente modificati;
- **economico**, con riferimento: alle telecomunicazioni, ai fondi di riserva obbligatori delle fondazioni bancarie, alla moratoria sui prestiti immobiliari, ipotecari e non, ai contratti per l'acquisto dell'abitazione principale;
- **lavorativo e della Sicurezza sociale**, con l'obiettivo di precisare l'ambito di applicazione delle prestazioni già introdotte;
- **tributario**, con riferimento alle dichiarazioni dei redditi delle persone giuridiche di diritto privato e delle società per azioni.

Il **Decreto legge 20/2020** (*Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital*)⁴⁵ ha inteso fronteggiare la crisi sociale connessa a quella economica, in conseguenza della pandemia da COVID-19, per tutelare i soggetti più deboli e riequilibrare le disuguaglianze. È stato quindi introdotto il "**reddito minimo vitale**", nell'ottica di ridurre la povertà, combattere l'esclusione sociale e redistribuire la ricchezza.

Il **Decreto legge 21/2020** (*Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*)⁴⁶ ha impostato la "**nuova normalità**" dal punto di vista della **prevenzione** (per la quale sono mantenute le misure di igiene e l'obbligo di mascherina),

⁴³ Il Decreto legge 18/2020 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 27 maggio 2020, con 295 voti a favore e 55 astensioni; nella medesima seduta è stato anche deliberato di avviarne l'esame come disegno di legge, al fine di introdurre modifiche al testo del decreto.

⁴⁴ Il Decreto legge 19/2020 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 10 giugno 2020, con 289 voti a favore e 60 astensioni; nella medesima seduta è stato anche deliberato di avviarne l'esame come disegno di legge, al fine di introdurre modifiche al testo del decreto.

⁴⁵ Il Decreto legge 20/2020 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 10 giugno 2020, con 297 voti a favore e 52 astensioni; nella medesima seduta è stato anche deliberato di avviarne l'esame come disegno di legge, al fine di introdurre modifiche al testo del decreto.

⁴⁶ Il Decreto legge 21/2020 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 25 giugno 2020, con 265 voti a favore, 77 contrari e 5 astensioni; nella medesima seduta è stato anche deliberato di avviarne l'esame come disegno di legge, al fine di introdurre modifiche al testo del decreto.

del **contenimento** e del **coordinamento** delle azioni di contrasto alla situazione emergenziale, demandando alle Comunità autonome l'adozione, la soppressione, la modulazione e l'esecuzione delle misure corrispondenti alla fase 3 del Piano di *Desescalada*, ad eccezione delle misure relative alla libera circolazione. Sono anche le Comunità a decidere, secondo criteri sanitari ed epidemiologici, il superamento della fase 3 nelle diverse province, isole o unità territoriali della propria Comunità nonché a monitorare l'osservanza delle prescrizioni. Inoltre, il COVID-19 è incluso tra le malattie per cui è prevista una "dichiarazione obbligatoria urgente" e viene introdotto il dovere delle Comunità autonome di fornire informazioni in caso di situazioni di emergenza per la salute pubblica, al fine di garantire un adeguato coordinamento tra le autorità sanitarie e rafforzare il funzionamento del Sistema sanitario nazionale. Sono disciplinate altresì le azioni rientranti nella sorveglianza epidemiologica con riferimento ai servizi sanitari, alle medesime Comunità autonome, ai centri residenziali per anziani o con bisogni speciali, agli stabilimenti, ai mezzi di trasporto o a qualsiasi altro luogo, centro o entità pubblica o privata in cui le autorità sanitarie identificano la necessità di tracciare i contatti. È anche prevista l'adozione di misure di prevenzione e igiene nell'ambiente di lavoro, come l'organizzazione di posti di lavoro o l'organizzazione di turni, nonché nelle attività commerciali, nei centri residenziali sociali o nelle attività alberghiere e di ristorazione.

Il **Decreto legge 22/2020** (*Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento*)⁴⁷ ha disciplinato la creazione del **Fondo COVID-19** e stabilito le regole relative alla sua distribuzione.

Viene concesso un finanziamento straordinario per un importo complessivo di **16 miliardi** di euro. I corrispondenti trasferimenti sono effettuati alle Comunità autonome, al fine di fornire loro maggiori finanziamenti per affrontare l'impatto di bilancio causato dalla crisi del COVID-19.

La distribuzione del Fondo tra le Comunità autonome è effettuata sulla base di alcuni **criteri di distribuzione** come la spesa sanitaria (popolazione protetta, numero di casi COVID-19 segnalati), la spesa per l'istruzione (in funzione della popolazione di età compresa tra 0 e 16 anni in ciascuna Comunità) o la diminuzione delle entrate dovute al calo dell'attività economica.

Il **Decreto legge 23/2020** (*Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica*)⁴⁸ è intervenuto in **materia energetica** e altri ambiti per la ripresa economica. Gli

⁴⁷ Il Decreto legge 22/2020 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 10 giugno 2020, con 297 voti a favore e 52 astensioni; nella medesima seduta è stato anche deliberato di avviarne l'esame come disegno di legge, al fine di introdurre modifiche al testo del decreto.

⁴⁸ Il Decreto legge 23/2020 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 15 luglio 2020, con

effetti del COVID-19 sull'economia sono stati considerati come un'opportunità per accelerare la transizione energetica, in modo che gli investimenti in energie rinnovabili, efficienza energetica e nuovi processi produttivi, con l'attività economica e l'occupazione associate, fungano da leva verde per la ripresa dell'economia, promuovendo l'agenda di decarbonizzazione e sostenibilità in risposta alla crisi.

In questo processo l'**elettricità** gioca un ruolo fondamentale, motivo per cui si vuole garantire l'equilibrio e la liquidità del sistema elettrico minacciato dal calo della domanda e dei prezzi. L'obiettivo è che il 74% dell'elettricità in Spagna sia rinnovabile entro il 2030 e raggiunga il 100% entro il 2050.

Il **Decreto legge 24/2020** (*Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial*)⁴⁹ ha disposto misure sociali di **ripresa dell'occupazione, protezione del lavoro autonomo e competitività del settore industriale**.

Il titolo I è relativo, tra l'altro, alle procedure di regolamentazione temporanea del lavoro ERTE, originate dalle cause di cui all'articolo 22 del Decreto legge 8/2020, e alle procedure di sospensione e riduzione dell'orario di lavoro per motivi economici, tecnici, organizzativi e produttivi, alle misure straordinarie in materia di tutela della disoccupazione e quelle relative ai contributi legati alle procedure di regolamentazione temporanea del lavoro in base alle cause di cui agli articoli 22 e 23 del Decreto legge 8/2020⁵⁰.

Il titolo II stabilisce misure di sostegno per i lavoratori autonomi, nonché un'esenzione dai contributi in favore dei lavoratori autonomi che hanno percepito la prestazione di uscita straordinaria durante lo stato di allarme di cui al decreto 463/2020⁵¹ e disciplina il provvedimento di cessazione dell'attività e di lavoro autonomo, oltre al beneficio straordinario di cessazione dell'attività per i lavoratori stagionali.

Inoltre stabilisce la transizione temporanea e misure di sostegno in materia di contributi e regola la situazione di alcuni lavoratori che non sono beneficiari di indennità di disoccupazione.

188 voti a favore, 1 contrario e 158 astensioni.

⁴⁹ Il Decreto legge 24/2020 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 15 luglio 2020, con 288 voti a favore e 59 astensioni; nella medesima seduta è stato anche deliberato di avviarne l'esame come disegno di legge, al fine di introdurre modifiche al testo del decreto.

⁵⁰ L'articolo 23 del Decreto legge 8/2020 ha previsto provvedimenti eccezionali in relazione alle procedure di sospensione e riduzione dell'orario di lavoro per ragioni economiche, tecniche, organizzative e produttive, nei casi in cui l'azienda decida di sospendere il contratto o di ridurre la giornata lavorativa per tali ragioni.

⁵¹ Il decreto 463/2020 (*Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*) ha dichiarato lo stato d'allarme (poi prorogato ripetutamente), adottando le prime misure di contenimento. Esso ha limitato la libertà di circolazione delle persone, salvo in casi giustificati, ha stabilito la possibilità di requisizione temporanea dei beni necessari; ha sospeso le attività d'istruzione in presenza, le attività commerciali al dettaglio, con alcune eccezioni, l'apertura al pubblico di luoghi di cultura e musei, le attività sportive; ha circoscritto le cerimonie religiose, civili e funebri. Ha inoltre previsto interventi sul Sistema sanitario attribuendo il coordinamento al Ministro della salute, cui è stato riservato l'esercizio dei poteri necessari per garantire la coesione e l'equità nella fornitura dei servizi sanitari, anche redistribuendo sul territorio le risorse tecniche e personali.

Il **Decreto legge 25/2020** (*Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo*)⁵² ha previsto misure urgenti per sostenere la **ripresa economica e l'occupazione**. In primo luogo, viene approvata una linea di garanzie che ha l'obiettivo di promuovere il finanziamento diretto agli investimenti. La linea di garanzie ha un importo massimo di 40.000 milioni di euro ed è concessa dal Ministero dell'economia e della trasformazione digitale per favorire i finanziamenti concessi da enti finanziari vigilati a imprese e autonomi per la realizzazione di investimenti.

Viene istituito il Fondo a sostegno della solvibilità di società strategiche, con l'obiettivo di compensare l'impatto dell'emergenza sanitaria sugli equilibri delle aziende solvibili ritenute strategiche per il tessuto produttivo ed economico.

Vengono inoltre presentate alcune misure volte a una "moratoria dei mutui per il settore turistico", con la previsione di un Piano di sostegno per il settore turistico, dotato di 4.262 milioni di euro che, tra le altre misure, prevede l'adozione di un provvedimento a tutela dei debitori ipotecari qualora l'immobile sia interessato da attività turistiche, quali alberghi e strutture ricettive simili, alloggi turistici, agenzie di viaggio. Con tale moratoria, gli enti finanziari devono procedere, su richiesta dei debitori, alla novazione delle operazioni di finanziamento relative a elementi patrimoniali legati all'attività turistica, sottoscritte prima della dichiarazione dello stato di allarme in cui il beneficiario, persona fisica o giuridica, non si trovi in una situazione fallimentare prima della dichiarazione dello stato di allarme, che abbia difficoltà finanziarie a seguito del COVID-19 e a condizione che il prestito non goda di una o più moratorie legali.

La Segreteria di Stato al turismo, invece, attuerà in via eccezionale nel 2020 una linea di finanziamenti da 216 milioni di euro per coprire le esigenze di investimento in termini di trasformazione digitale delle imprese turistiche e dei lavoratori autonomi colpiti dalla crisi del COVID-19 con tasso di interesse scontato per promuovere la trasformazione digitale e la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione nel settore turistico.

Per il settore automobilistico, viene presentato il programma di rinnovo dei veicoli 2020 (programma RENOVE 2020), con l'obiettivo di sostituire i veicoli più vecchi con modelli più puliti e sicuri, che incorporino criteri ambientali.

Il **Decreto legge 26/2020** (*Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda*)⁵³ ha disposto misure di **ripresa economica per fronteggiare l'impatto del COVID-19 nei settori dei trasporti e delle abitazioni**.

⁵² Il Decreto legge 25/2020 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 15 luglio 2020, con 201 voti a favore, 1 contrario e 145 astensioni; nella medesima seduta è stato anche deliberato di avviarne l'esame come disegno di legge, al fine di introdurre modifiche al testo del decreto.

⁵³ Il Decreto legge 26/2020 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 22 luglio 2020, con 188 voti a favore, 52 contrari e 107 astensioni; nella medesima seduta è stato anche deliberato di avviarne l'esame come disegno di legge, al fine di introdurre modifiche al testo del decreto.

Il decreto proroga la validità del “buono sociale” per forniture di base di acqua ed energia fino al 30 settembre 2020. Inoltre, la garanzia dell’approvvigionamento idrico ed energetico è estesa ai consumatori domestici, nella loro residenza abituale, fino alla stessa data.

Esso dispone inoltre una proroga della moratoria sui mutui non ipotecari e sui prestiti al consumo, fino al 29 settembre, per una durata di tre mesi. La stessa misura si applica ai prestiti senza garanzia ipotecaria e ai prestiti al consumo.

È ampliata la proroga straordinaria (di sei mesi) dei contratti di locazione abituale di residenza, che può essere richiesta fino al 30 settembre 2020. Si estende altresì il termine per la richiesta della moratoria, il posticipo del pagamento dell’affitto, ovvero la sua cancellazione totale o parziale, i contratti di locazione abitativa, nel caso in cui il locatore sia un grande conduttore, per i nuclei familiari in situazione di vulnerabilità economica. Il blocco degli sfratti rimane in vigore fino al 2 ottobre 2020.

Per i trasporti si pone l’obiettivo di tutelare la salute dei lavoratori e dei viaggiatori, garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali, fornire liquidità alle imprese e ridurre gli oneri amministrativi.

Nel settore aereo, è stabilito che le raccomandazioni dell’Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA) per la sicurezza dei passeggeri e degli equipaggi di condotta saranno obbligatorie. Per quanto riguarda il settore marittimo, la riduzione delle quote di tasse portuali e di occupazione viene temporaneamente prorogata e sono agevolati i controlli per le navi spagnole. Nel settore dell’autotrasporto si prevede una moratoria sul pagamento del capitale delle rate di tutti i mutui per l’acquisto di autobus e camion per lavoratori autonomi o per imprese di trasporto discrezionale di passeggeri.

Il **Decreto legge 30/2020** (*Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo*)⁵⁴ ha disposto **misure sociali in difesa dell’occupazione**.

La persistenza degli effetti negativi sulle imprese e sull’occupazione della situazione di emergenza sanitaria causata dal COVID-19 richiede il mantenimento delle misure eccezionali previste dal Decreto legge 8/2020, nei suoi articoli 22 e 23, in merito a sospensioni e riduzioni dell’orario di lavoro per cause di forza maggiore e cause economiche, tecniche, organizzative e produttive legate al COVID-19, nonché le misure straordinarie ad esse connesse in termini di tutela della disoccupazione.

In particolare, le procedure di regolamentazione temporanea del lavoro per cause di forza maggiore ai sensi dell’articolo 22 del Decreto legge 8/2020, in vigore dal 30 settembre, sono prorogate fino al 31 gennaio 2021.

È prevista la possibilità che le aziende a cui è impedito di svolgere la propria attività in

⁵⁴ Il Decreto legge 30/2020 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 15 ottobre 2020, con 345 voti a favore, 1 contrario e 2 astensioni.

uno dei loro centri di lavoro, a seguito di nuove restrizioni o misure di contenimento sanitario adottate a partire dal 1° ottobre 2020 dalle autorità spagnole o straniere, e le imprese che vedono lo sviluppo della loro attività limitato a seguito di decisioni adottate dalle autorità spagnole a partire dal 1° ottobre 2020, elaborino procedure di regolazione temporanea del lavoro temporaneo per cause di forza maggiore, la cui durata è limitata a tali nuove misure.

È prevista la possibilità che fino al 31 gennaio 2021 venga avviata la pratica di regolazione del lavoro temporaneo per motivi economici, tecnici, organizzativi o produttivi legati al COVID-19 come stabilito dall'articolo 23 del Decreto legge 8/2020.

Le persone interessate dalle procedure di cui agli articoli 22 e 23 del decreto legge 8/2020 e quelle che sono interessate da pratiche di regolamentazione temporanea del lavoro dovute a cause di forza maggiore derivanti dal COVID 19 a seguito dell'adozione di nuove restrizioni possono ricevere o continuare a ricevere fino al 31 gennaio 2021 l'indennità di disoccupazione, anche se non hanno contributi sufficienti, a condizione che l'inizio del rapporto di lavoro sia precedente al 18 marzo 2020.

Il **Decreto legge 34/2020** (*Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético, y en materia tributaria*)⁵⁵ ha disposto **misure urgenti di sostegno della solvibilità delle imprese e del settore energetico e in materia tributaria**.

Mediante le modifiche a una serie di leggi esso ha stabilito l'estensione dei termini di scadenza delle operazioni di finanziamento ai liberi professionisti e alle imprese che hanno ricevuto la garanzia pubblica attraverso l'ICO, la formalizzazione in scrittura pubblica della proroga dei periodi di scadenza, introducendo misure straordinarie applicabili alle persone giuridiche di diritto privato, che stabiliscono esenzioni temporanee relative ai gasdotti di trasporto con destinazione o origine in paesi non appartenenti all'Unione europea, la regolamentazione dei proventi da aste dei diritti di emissione di gas serra per l'anno fiscale 2020, l'aliquota IVA applicabile a importazioni e acquisti intracomunitari di beni necessari per combattere gli effetti del COVID-19, l'applicazione dell'aliquota IVA del 4% a importazioni e acquisti intracomunitari di mascherine.

È inoltre prevista la concessione di un supplemento di credito per il Ministero dell'inclusione, sicurezza sociale e migrazioni e la concessione di un credito straordinario per il Ministero del lavoro e dell'economia sociale.

Il **Decreto legge 35/2020** (*Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria*)⁵⁶

⁵⁵ Il Decreto legge 34/2020 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 17 dicembre 2020, con 199 voti a favore, 53 contrari e 94 astensioni; nella medesima seduta è stato anche deliberato di avviarne l'esame come disegno di legge, al fine di introdurre modifiche al testo del decreto.

⁵⁶ Il Decreto legge 35/2020 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 28 gennaio 2021, con 288 voti a favore, 5 contrari e 54 astensioni; nella medesima seduta è stato anche deliberato di avviarne l'esame come disegno di legge, al fine di introdurre modifiche al testo del decreto.

ha disposto **misure urgenti di sostegno al settore turistico, alberghiero e commerciale e in materia tributaria**. Esso contiene misure per ridurre le spese di locazione, in ambito lavorativo e previdenziale e in materia fiscale.

Si inserisce all'interno di Piano di rinforzo nei settori alberghiero, commerciale e turistico (*Plan de refuerzo a la hostelería, el comercio y el turismo*) con nuove misure che cercano di alleviare la situazione di aziende e liberi professionisti legati a tali attività e di far fronte ai loro costi fissi come stipendi, contratti di locazione o pagamento di tasse, tra gli altri, per consentire loro di mantenere un minimo livello di redditività e non essere costretti alla chiusura a seguito della pandemia.

Tra le altre misure sul lavoro, sono ampliati gli incentivi già previsti per i settori colpiti dalla pandemia, in particolare: commercio all'ingrosso di bevande, ristoranti e chioschi alimentari, stabilimenti di bevande e attività di giardini botanici, zoo e riserve naturali. Le aziende di tali settori sono esentate dal pagamento di parte dei contributi previdenziali per i mesi di dicembre 2020 e di gennaio 2021. Inoltre possono usufruire di una riduzione del 50% sui contributi previdenziali per i lavoratori che operano con discontinuità da aprile a ottobre 2021.

Il **Decreto legge 36/2020** (*Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*)⁵⁷ ha disposto **misure urgenti per la modernizzazione della pubblica amministrazione e l'esecuzione del Piano di ripresa, trasformazione e resilienza**.

Esso si propone di attuare le necessarie modifiche normative per consentire un'agile ed efficiente selezione, monitoraggio, valutazione e coordinamento dei diversi progetti che fanno parte del Piano di ripresa, trasformazione e resilienza, rispondendo alla sfida di ottimizzare l'utilizzo dei fondi europei convogliati attraverso lo strumento del "Next Generation EU".

La norma introduce riforme nel campo degli appalti pubblici e delle sovvenzioni, include misure organizzative e di bilancio e cerca di stimolare i meccanismi di collaborazione pubblico-privato.

Il **Decreto legge 37/2020** (*Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes*)⁵⁸ ha disposto **misure urgenti per far fronte alle situazioni di vulnerabilità sociale ed economica e nel settore degli alloggi**

⁵⁷ Il Decreto legge 36/2020 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 28 gennaio 2021, con 170 voti a favore, 126 contrari e 52 astensioni; nella medesima seduta è stato anche deliberato di avviarne l'esame come disegno di legge, al fine di introdurre modifiche al testo del decreto.

⁵⁸ Il Decreto legge 37/2020 è stato convalidato dal Congresso dei deputati nella seduta del 28 gennaio 2021, con 198 voti a favore, 146 contrari e 4 astensioni; nella medesima seduta è stato anche deliberato di avviarne l'esame come disegno di legge, al fine di introdurre modifiche al testo del decreto.

e dei trasporti.

Esso è composto da tre articoli, dedicati rispettivamente alle situazioni di vulnerabilità rispetto all'alloggio (sospensione degli sfratti e limitazione dell'interruzione delle utenze domestiche alle famiglie vulnerabili), ai trasporti (revisione dei contratti di gestione dei servizi pubblici per il trasporto regolare di passeggeri su strada) e ai consumatori (numeri di telefono del servizio clienti e violazioni per non cancellazione di clausole dichiarate abusive).

L'attività legislativa regionale

Nell'anno **2020**, durante il quale si sono svolte elezioni regionali in due Comunità autonome (Galizia e Paesi Baschi), il numero complessivo di **leggi approvate** in tutte le Comunità è stato di **110** (Tabella 3).

Il numero più alto di leggi è stato approvato, come di consueto, nella Comunità forale della **Navarra (22)**, territorio tradizionalmente a forte autonomia, mentre il numero più basso si rileva in **Galizia (0)**.

Va segnalato che il numero complessivo dei **decreti legge regionali (203)**, adottati nel 2020 da tutte le Comunità, è in forte aumento rispetto ai dati degli anni precedenti (53 nel 2019 e 31 nel 2018), anche per la necessità di fronteggiare rapidamente le varie conseguenze della pandemia in corso. Per quanto concerne i decreti legge, da adottarsi in casi di straordinaria e urgente necessità, ricordiamo che tale fonte del diritto è stata introdotta negli ultimi anni nei testi degli statuti di autonomia di alcune Comunità (Andalusia, Aragona, Castiglia e León, Catalogna, Comunità Valenciana, Estremadura, Isole Baleari, Murcia, Navarra, Isole Canarie).

Con riguardo ai **settori sensibili dell'attività legislativa regionale**, si segnalano alcune leggi sull'**uguaglianza di trattamento e la non discriminazione** (Legge 8/2020 nella Cantabria, Legge 19/2020 in Catalogna).

Si segnalano degli interventi normativi in materia di **giochi** (Legge 1/2020 nella Comunità Valenciana, Legge 2/2020 nelle Isole Canarie).

Alcuni interventi hanno riguardato il **territorio** (Legge 21/2020 nella Navarra e Decreto legge 9/2020 nelle Isole Baleari)⁵⁹.

⁵⁹ Ulteriori approfondimenti sull'attività legislativa delle Comunità autonome sono reperibili nell'*Informe Comunitades Autònomas*, pubblicato annualmente dall'*Observatorio de Derecho Público IDP de Barcellona* (ex *Instituto de Derecho Público*): <https://idpbarcelona.net/coleccion-informe-comunidades-autonomas/informe-comunidades-autonomas/>.

Tabella 1 - Produzione legislativa 1995-2020

Anno	Totale leggi approvate	Leggi organiche	Decreti legge emanati	Decreti legge trasformati in DDL	Decreti legislativi
1995	60	16	12	0	2
1996	19	5	17	6	1
1997	72	6	29	8	0
1998	61	11	20	3	0
1999	70	15	22	2	1
2000	23	9	10	3	5
2001	33	7	16	4	1
2002	63	10	10	1	1
2003	82	20	7	1	0
2004	7	3	11	3	8
2005	36	6	16	0	0
2006	52	8	13	1	0
2007	72	16	11	1	2
2008	6	2	10	0	2
2009	32	3	14	4	0
2010	53	9	14	3	1
2011	50	12	20	4	3
2012	25	8	29	10	0
2013	36	9	17	2	1
2014	44	8	17	3	0
2015	64	16	12	3	8
2016	2	2	7	0	1
2017	13	1	21	5	0
2018	16	5	28	20	0
2019	8	3	18	2	0
2020	14	3	39	25	1
TOTALE	1013	213	440	114	38

Tabella 2 - Leggi per iniziativa e per tipologia - 1996-2020

Legislatura	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV
	(1996-2000)	(2000-2004)	(2004-2008)	(2008-2011)	(2011-2015)	(gen.-mag. 2016)	(lug. 2016-mar. 2019)	(mag.-dic. 2019)	(dic. 2019-)
INIZIATIVA GOVERNATIVA di cui:	172 (78%)	173 (90%)	140 (83%)	120 (85%)	160 (94,7%)	0	18 (46%)	0	12 (86%)
Leggi di bilancio, accompagnamento e assestamento	32	28	4	3	6	0	3	0	1
Leggi di ratifica e attuazione accordi internazionali	11	6	2	2	2		2	0	0
Leggi di trasformazione di decreti legge	16	7	4	6	14	0	0	0	3
INIZIATIVA PARLAMENTARE	32 (15%)	18 (9%)	21 (13%)	19 (13,5%)	6 (3,6%)	0	16 (41%)	0	2 (14%)
ALTRE INIZIATIVE (Comunità autonome, popolo)	16 (7%)	1 (1%)	6 (4%)	2 (1,50%)	3 (1,80%)	0	5 (13%)	0	0
TOTALE	220	192	167	141	169	0	39	0	14

Tabella 3 - Produzione legislativa regionale 2013-2020

Comunità autonoma	Leggi approvate nel 2013	Leggi approvate nel 2014	Leggi approvate nel 2015	Leggi approvate nel 2016	Leggi approvate nel 2017	Leggi approvate nel 2018	Leggi approvate nel 2019	Leggi approvate nel 2020	Totale per Comunità
Andalusia	7	6	3	10	8	10	6	3	53
Aragona	10	14	10	12	10	18	10	4	88
Asturie	4	11	11	6	11	14	8	3	68
Cantabria	10	7	6	5	9	11	5	12	65
Castiglia e León	12	11	8	5	8	9	11	4	68
Castiglia-La Mancia	10	10	8	4	7	6	11	11	67
Catalogna	1	21	25	5	18	3	10	19	102
Estremadura	8	13	19	10	7	13	13	6	89
Galizia	14	13	13	15	9	3	9	0	76
Isole Baleari	10	14	12	18	13	14	19	3	103
Isole Canarie	6	14	11	3	7	7	19	7	74

