

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

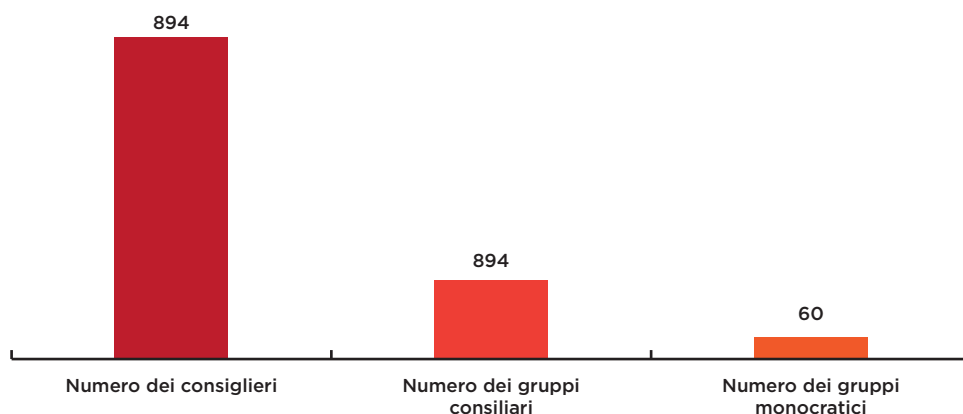
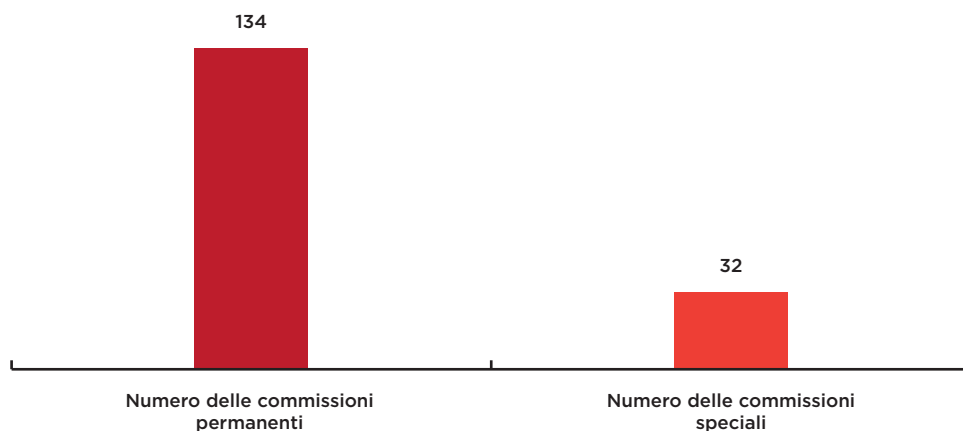


Grafico 2 - Commissioni permanenti e commissioni speciali - anno 2020



Le Giunte regionali

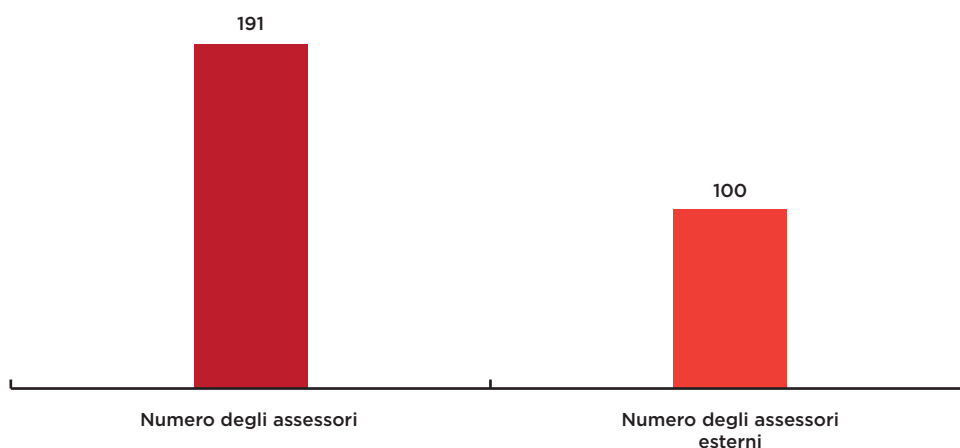
Di notevole spessore per l'analisi delle tendenze riscontrabili nell'anno 2020 a proposito della composizione e del funzionamento delle istituzioni regionali è il dato concernente il numero degli assessori regionali che, nell'anno 2020, si è attestato intorno alla

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.

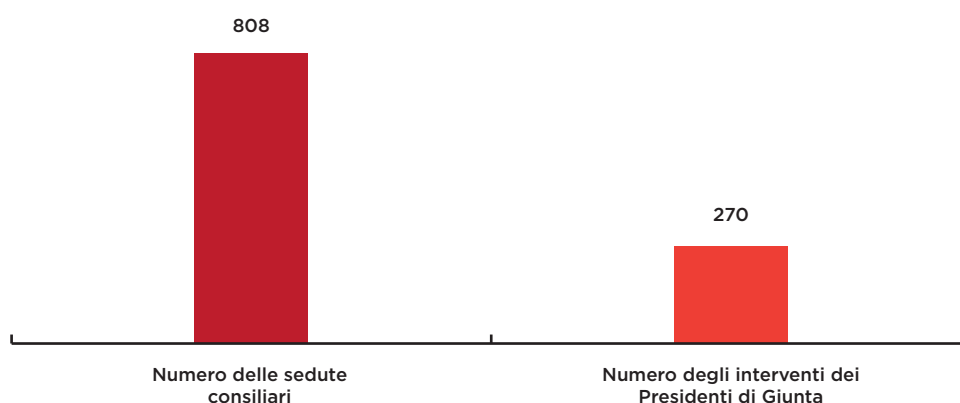
¹⁵ Il dato non comprende la Regione delle Marche. È bene inoltre osservare come, nel modulo 4.1.8.a., la Regione Veneto abbia indicato un numero complessivo di assessori esterni pari a 4 per la X^a legislatura e pari a 8 per la XI^a legislatura; ai fini del Rapporto, il numero complessivo degli assessori 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 Xª legislatura e pari a 11 per la XIª legislatura; ai nostri fini, il numero complessivo delle sedute consiliari conteggiato per la Regione Liguria coincide con il numero indicato per la Xª legislatura e ciò in conformità alle precisazioni fornite dalla Regione la quale, nella restante parte dei moduli, ha inserito dati afferenti alla Xª 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 Xª legislatura e pari a 10 per la XIª 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 Xª legislatura e ciò in conformità alle precisazioni fornite dalla Regione la quale, nella restante parte dei moduli, ha inserito dati afferenti alla Xª 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%).

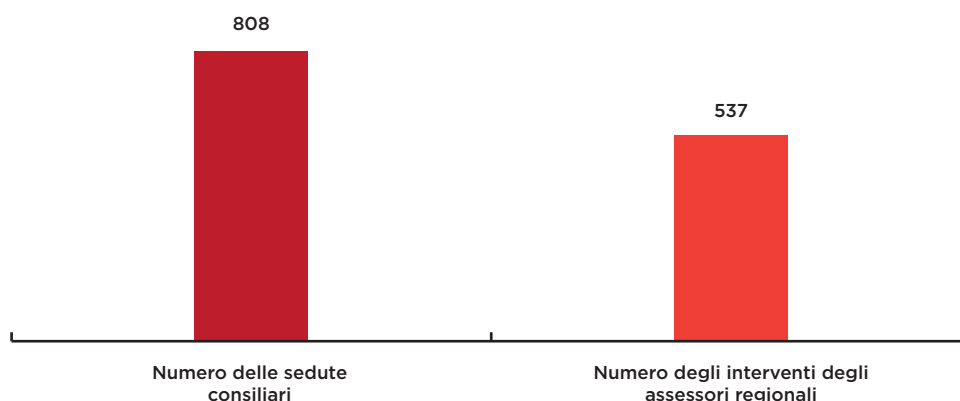
Ad ogni modo, la tendenza che affiora nell'anno 2020 è sostanzialmente analoga a quella già osservata nel precedente Rapporto, ove già era stato posto in luce che la partecipazione degli assessori ai lavori dell'Assemblea legislativa era apparsa notevolmente inferiore rispetto alle percentuali registrate 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 Xª legislatura e pari a 6 per la XIª legislatura; ai nostri fini, il numero complessivamente conteggiato per la Regione Liguria coincide con il numero indicato per la Xª legislatura e ciò in conformità alle precisazioni fornite dalla Regione la quale, nella restante parte dei moduli, ha inserito dati afferenti alla Xª 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).

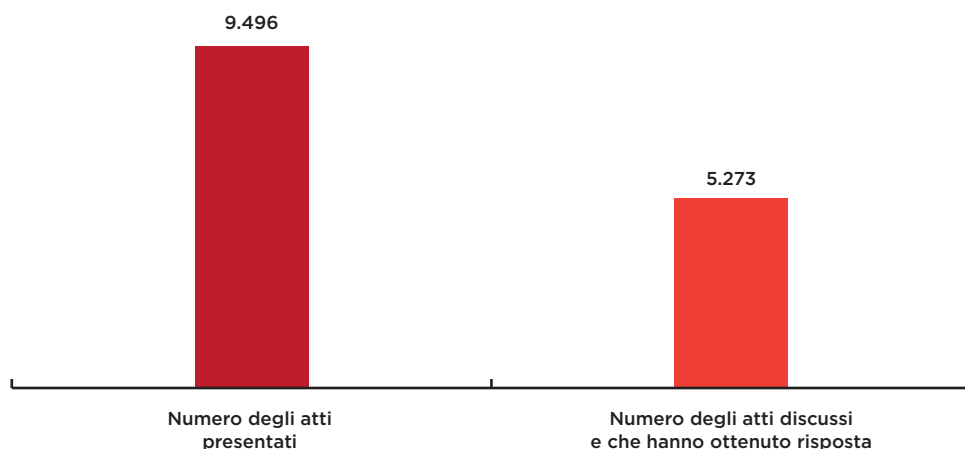
Lo stesso dicasi a proposito della lettura dei dati inerenti al rapporto tra il numero complessivo degli atti presentati e il numero degli atti che hanno ricevuto risposta; nell'anno di riferimento, il numero delle interrogazioni e delle interpellanze discusse e che hanno ottenuto risposta è risultato 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.

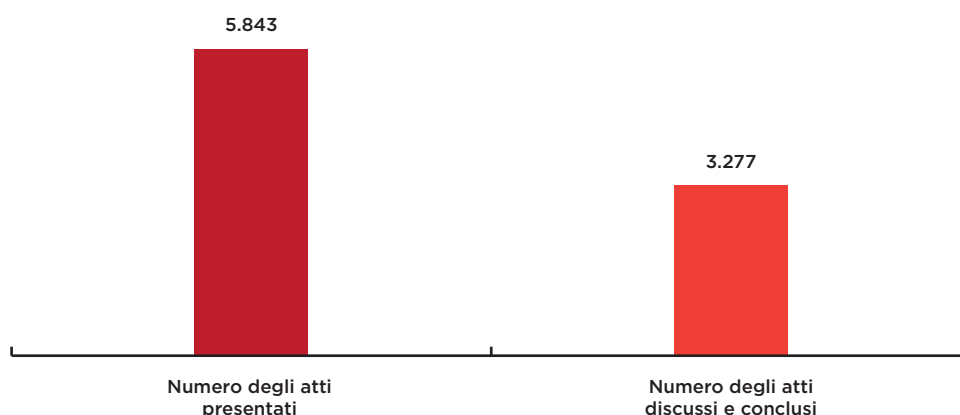
E infatti, al confronto con l'anno 2019, quando il numero degli atti di indirizzo presentati era risultato complessivamente pari a 10.427, nell'anno 2020 è invece riscontrabile un macroscopico decremento, laddove il numero degli atti presentati è stato di 5.843²¹ (cfr. Tabella 7), di poco superiore al 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 sopresse 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 sopresse 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 agrituristica; la LR 19/2020 della **Calabria** che modifica e integra la LR 14/2009 sull'attività agrituristica, 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 DPR 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.

Tem 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 rinvenivano 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-19: 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).

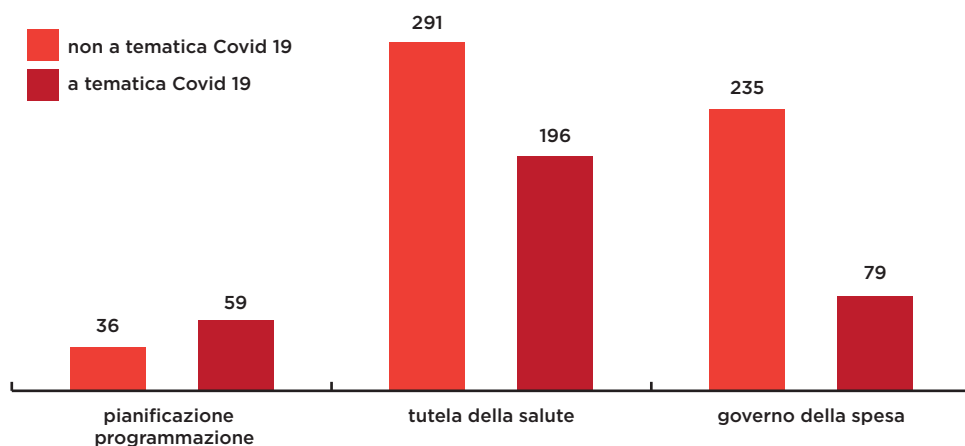
* Di Luca Giachi, tecnologo, ISSIRFA-CNR.

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

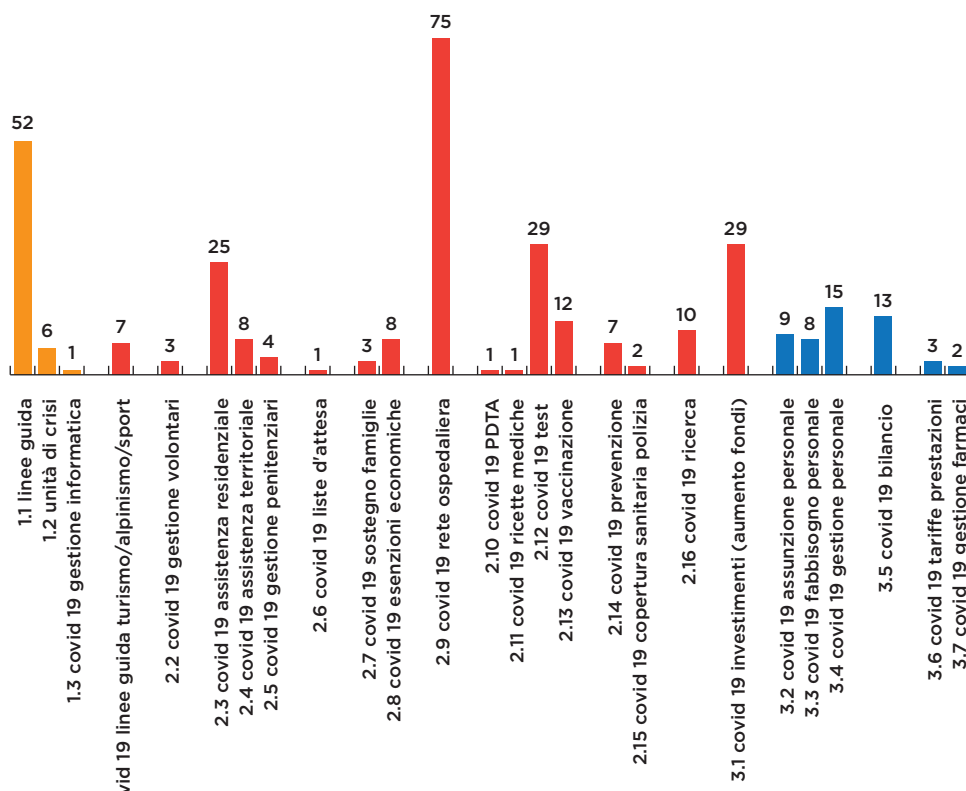
Grafico 2 - Comparazione degli atti regionali per dimensioni tra quelli non a tematica Covid 19 (prima colonna) e quelli a tematica Covid 19 (seconda colonna).

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).

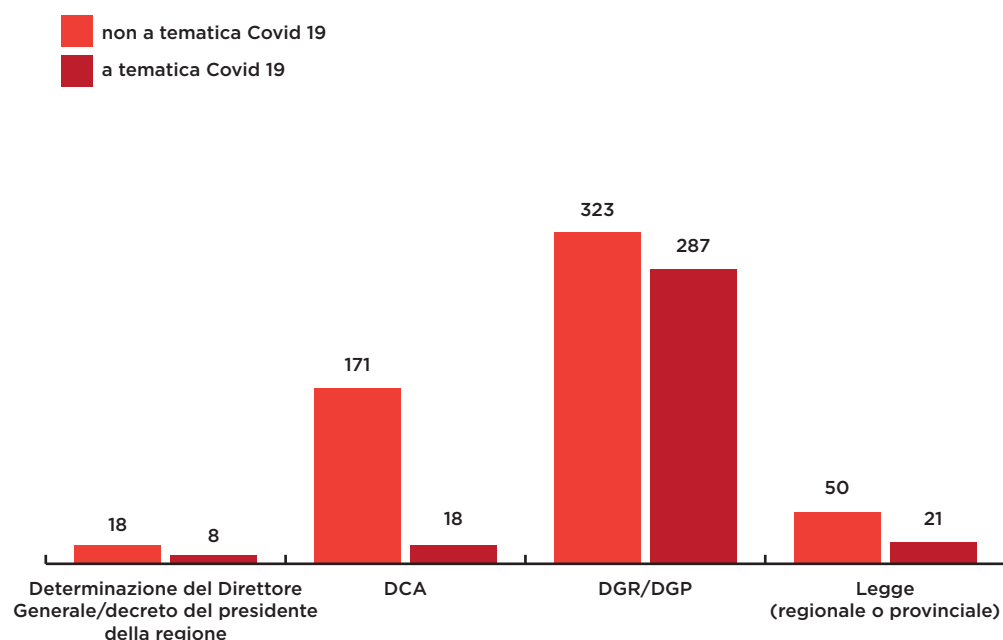
Nel Grafico 3 gli atti relativi alla tematica Covid sono ripartiti per sottodimensioni:

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

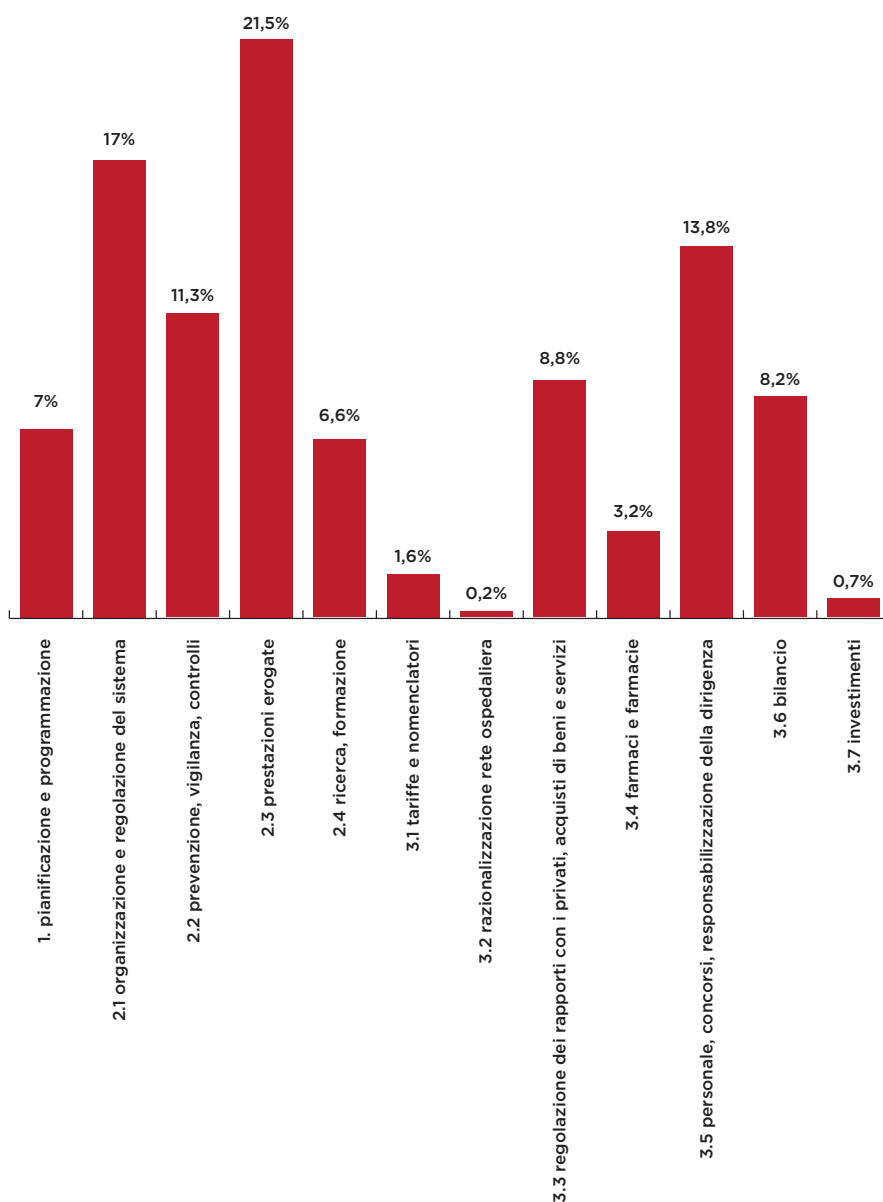
Per quanto riguarda la frequenza degli atti si sottolinea la presenza di Determinazioni del Direttore Generale per il Molise e quelle dei Decreti del Presidente della Regione per la Calabria, cosa non riscontrata nei bienni precedenti³⁰. Allo stesso tempo le regioni commissariate (Calabria, Lazio, Molise) 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 (*referibile 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.

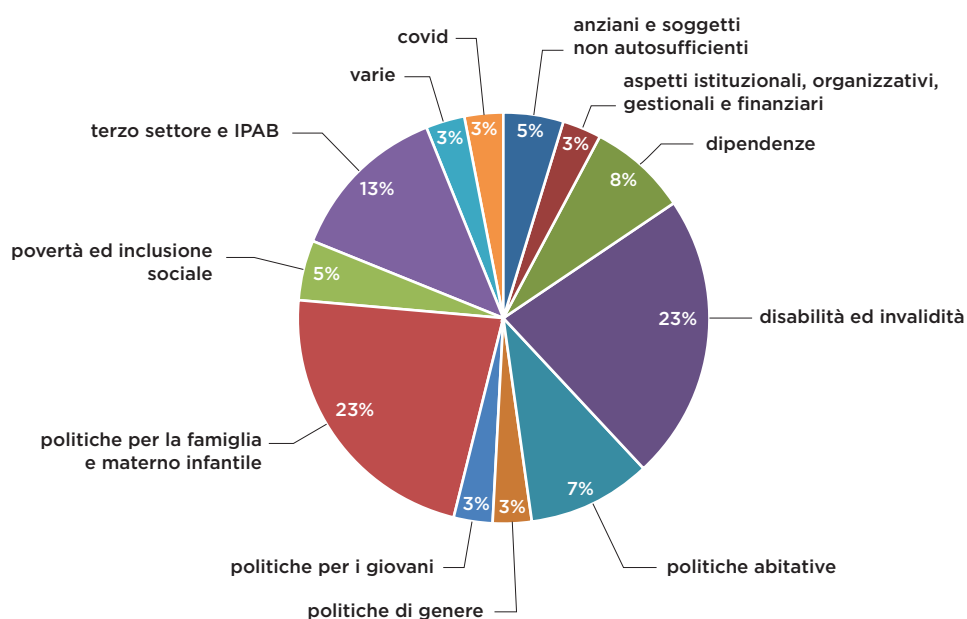
³⁸ Lo studio si basa sull'analisi della legislazione in materia socio-assistenziale classificata per ambiti di intervento. Gli ambiti definiti sono 16: aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari, politiche per la famiglia e materno infantile, politiche abitative, politiche di genere, 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 dipendenza 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 alla politiche famigliari.

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 agevolarne 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 Per 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 regolate 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 una 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 ovin, 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 finanzi 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 *cargiver* 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 *cargiver*. 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 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 incapacienza 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 www.vita.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 femminicidio. 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 rimodulate, 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 a 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 residenza (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.

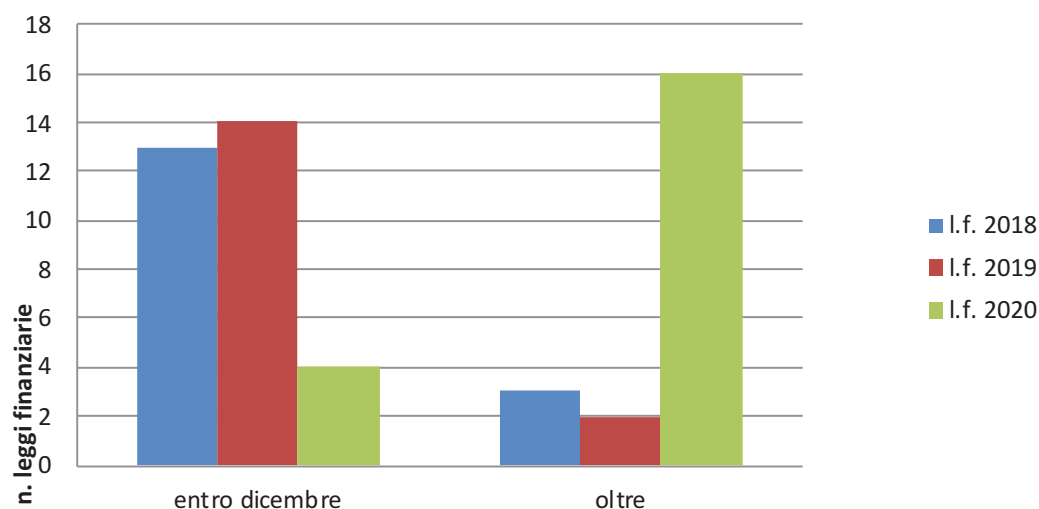
Regione	Leggi Regionali 2020
Abruzzo	LR 28 gennaio 2020, n. 3
Basilicata	LR 20 marzo 2020 n. 20
Calabria	LR 30/04/2020, n. 2
Emilia Romagna	LR 29 dicembre 2020, n. 11
Friuli Venezia Giulia	LR 27 dicembre 2019 n. 24
Lazio	LR 27 febbraio 2020, n. 1
Liguria	LR 29 dicembre 2020, n. 33
Lombardia	LR 28 dicembre 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

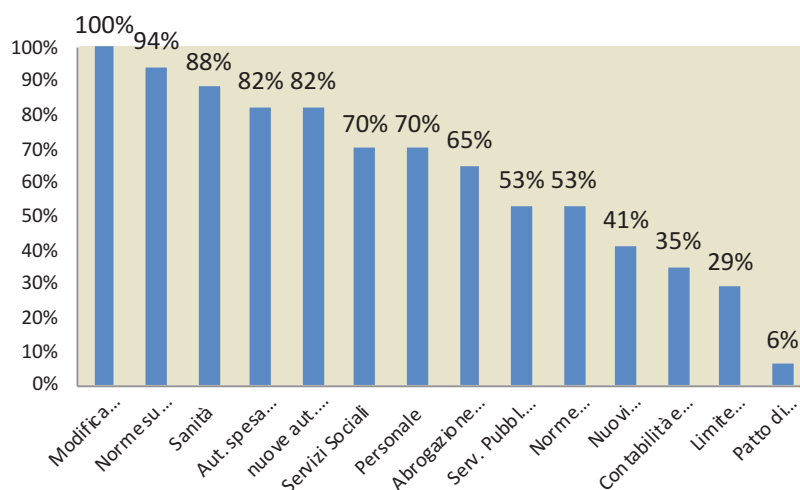
Al fine di ottenere una sintesi essenziale dei contenuti delle leggi di stabilità, è stata stilata una lista di temi principali, domandando alle Regioni di indicare la presenza o meno di disposizioni a essi inerenti. Come negli anni passati in quasi tutte le Regioni

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 Assemblies: 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 Assemblies 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'allocazione 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 rinvencono 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 riguardi 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 stavolta 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.

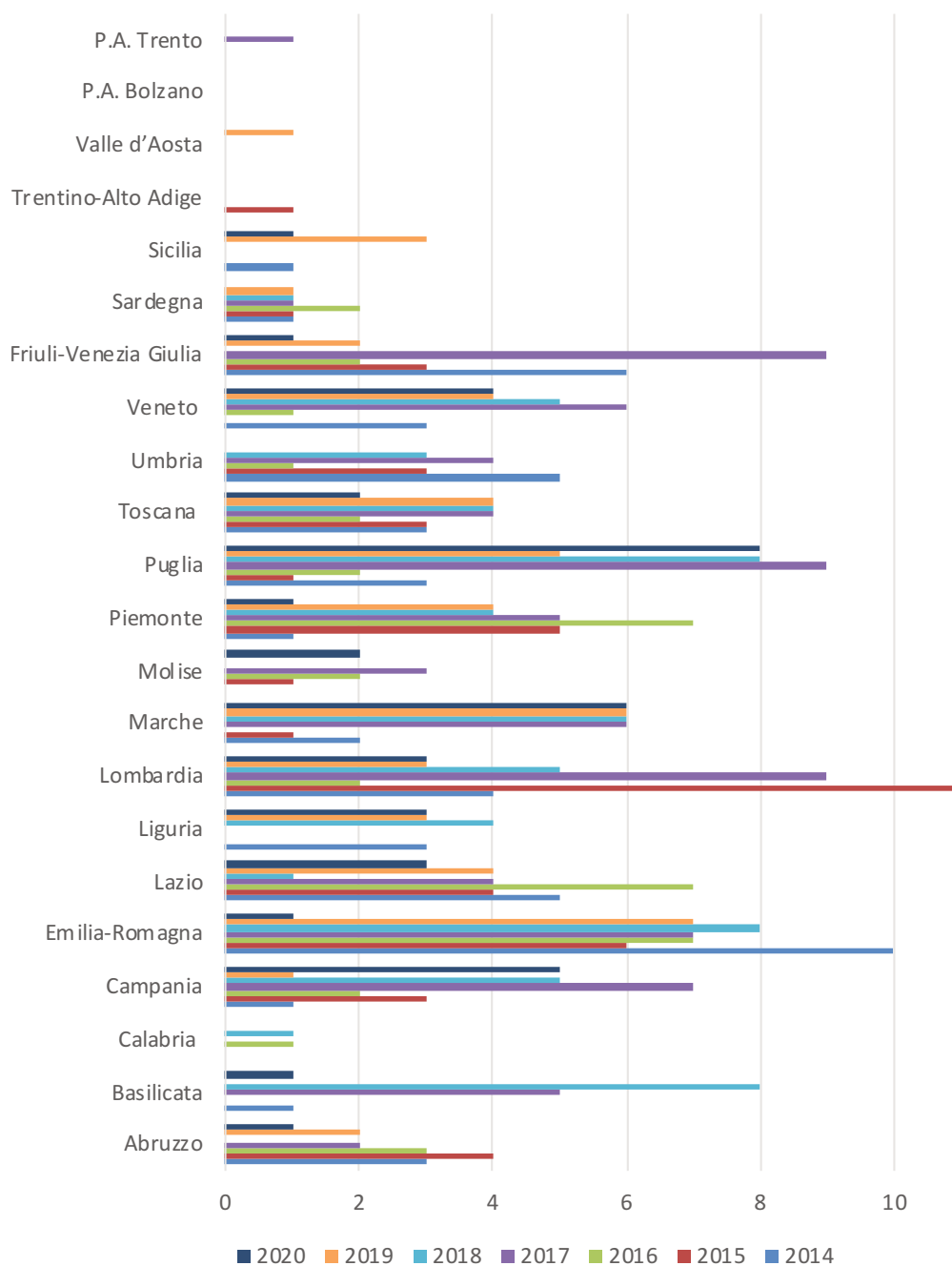
La nota informativa n. 43 del 2020 analizza la situazione dell'esercizio associato delle funzioni comunali tramite le Unioni di Comuni e ritiene che due questioni rivestano natura prioritaria: la definizione della Carta delle autonomie locali e la realizzazione di un controllo di gestione per le Unioni di Comuni, il quale contempli 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.

