

TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE: LE POLITICHE DI SETTORE

a cura dell'ISSiRFA-CNR

ISBN 9788892004061
Copyright © Camera dei deputati
Roma, 2022

1.1 Le istituzioni regionali nell'anno 2021*

Premessa

A differenza di quanto registrato nell'anno 2020, quando ben 8 sono state le Regioni a procedere al rinnovo dei propri organi elettivi¹, nell'anno 2021 le consultazioni elettorali si sono tenute soltanto nella Regione Calabria, peraltro in via anticipata rispetto alla naturale scadenza della legislatura a causa della prematura scomparsa della Presidente Santelli.

Per la restante parte delle Regioni a statuto ordinario e speciale l'anno 2021 ha invece coinciso con un periodo di regolare esercizio dell'attività consiliare.

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

Nell'anno 2021, il numero complessivo dei consiglieri regionali è risultato pari a 893² (cfr. Tabella 1).

Quanto all'organizzazione interna, nell'anno di riferimento sono stati costituiti, complessivamente, 219 gruppi consiliari (cfr. Tabella 1); il numero appare pressoché analogo a quello registrato nell'anno 2020, quando il totale dei gruppi consiliari era di 220.

Il dato sembra avallare una tendenza ormai in atto da alcuni anni che muove verso una progressiva riduzione del numero dei gruppi consiliari.

Diversamente, per ciò che attiene alla formazione dei gruppi monocratici, il dato riscontrato nell'anno 2021 segnala un leggero ma costante incremento: difatti, se nell'anno 2019 i gruppi composti da un solo consigliere erano appena 51, nell'anno successivo il numero è aumentato sino a 61 per poi diminuire a 60 nell'anno 2020 e raggiungere le 62 unità nel 2021, con una incidenza del 28% sul totale dei gruppi consiliari (cfr. Tabella 1).

Più nel dettaglio, il Molise si conferma la Regione a statuto ordinario con il più alto numero di gruppi monocratici, pari a 6, e un'incidenza del 54% sulla composizione dei gruppi consiliari; analogamente può dirsi per le Province autonome di Trento e di Bol-

* Di Claudia Cipolloni, Ricercatrice in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Teramo.

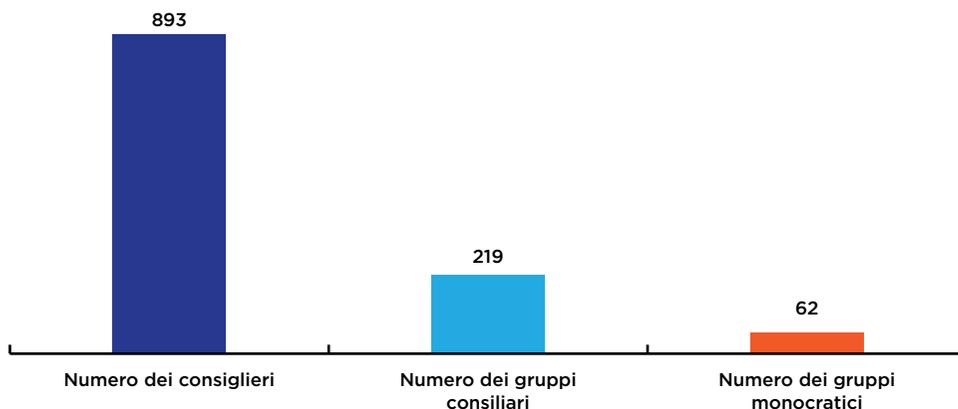
¹ Più nel dettaglio, Emilia-Romagna, Calabria, Campania, Liguria, Puglia, Veneto, Marche, Toscana e Valle d'Aosta.

² 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 riguardo, 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.

ziano, ove il numero dei gruppi monocratici è risultato pari, rispettivamente, a 7 (su un totale di 13 gruppi consiliari) e a 6 (su un totale di 12).

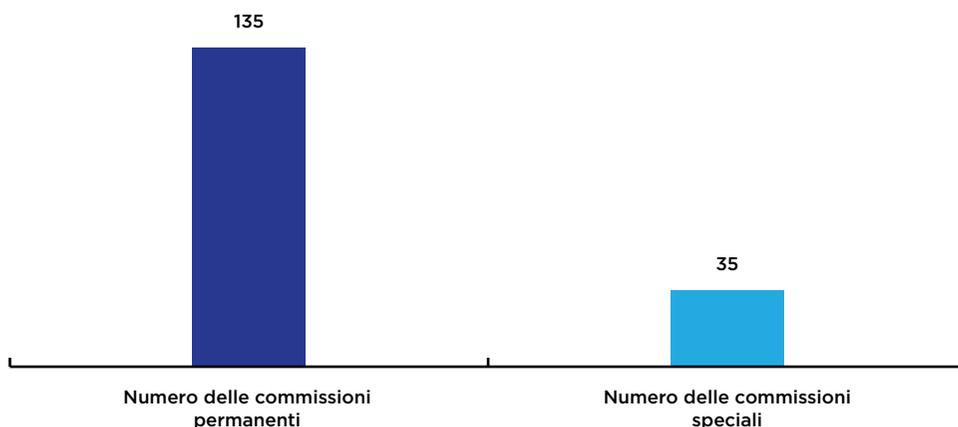
L'assenza di gruppi composti da un unico consigliere si registra invece nelle Regioni di Puglia, Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige e Friuli Venezia Giulia.

Grafico 1 - Composizione e organizzazione dei Consigli regionali - anno 2021



Sostanzialmente analogo è il *trend* verificabile anche nell'organizzazione dei lavori consiliari (cfr. Tabella 2), là dove il numero delle Commissioni permanenti e di quelle speciali è apparso in lieve ma decisivo aumento rispetto agli anni passati. Più in particolare, se il numero delle Commissioni permanenti istituite nell'anno 2021, pari a 135, è risultato quasi identico a quello emerso nell'anno precedente (134), decisamente più sostenuto è invece l'incremento riscontrabile nella costituzione delle Commissioni speciali, per un totale di 35 unità a fronte delle 32 dell'anno 2020.

Grafico 2 - Commissioni permanenti e commissioni speciali - anno 2021



Le Giunte regionali

A differenza di quanto segnalato nel precedente Rapporto, i dati relativi alla composizione delle Giunte regionali evidenziano un significativo decremento tanto nel numero degli assessori regionali quanto nel complesso degli assessori esterni (cfr. Tabella 3).

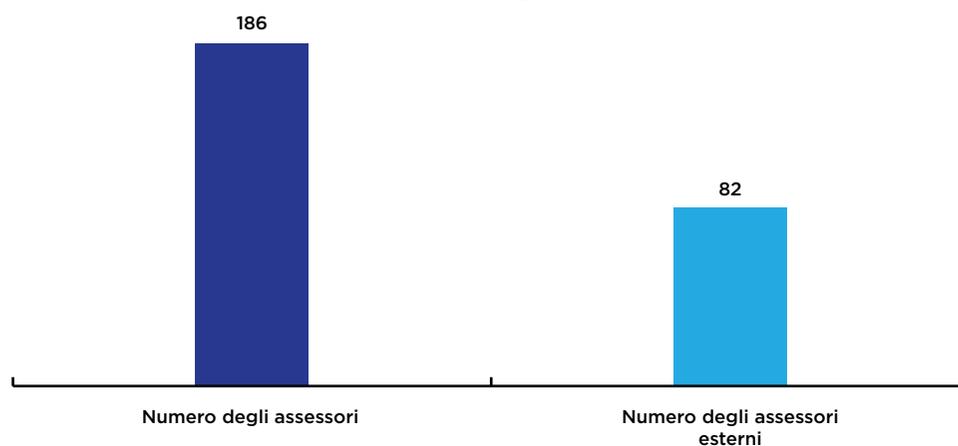
Difatti, se nell'anno 2020 il numero degli assessori regionali era risultato complessivamente pari a 191, nell'anno 2021 questo è diminuito a 186. Tuttavia, il dato è il risultato di una flessione che ha riguardato esclusivamente la Regione Siciliana, in cui il numero degli assessori, a fronte dei 19 dell'anno 2020, è diminuito di 7 unità nell'anno 2021 (per un totale di 12). Sostanzialmente invariata è invece la composizione delle altre Giunte regionali, ad eccezione della Campania e della Puglia che hanno registrato ciascuna un lieve incremento nel numero degli assessori (per entrambe pari a 9 nell'anno 2020 e a 10 nell'anno 2021).

Decisamente più sostenuto è il decremento relativo al numero degli assessori esterni, che nell'anno di riferimento è risultato pari a 82, registrando una notevole contrazione rispetto al totale di 100 assessori esterni dell'anno 2020. A incidere maggiormente sul dato complessivo è, in questo caso, l'azzeramento di assessori esterni nella composizione delle Giunte regionali di Campania e Friuli Venezia Giulia laddove entrambe, nell'anno 2020, contavano un numero di assessori esterni rispettivamente pari a 9 e a 10 unità.

Parimenti, l'assenza di assessori esterni è riscontrabile nelle Regioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta e nella Provincia autonoma di Bolzano.

Di contro, alcuni tra gli organi esecutivi delle Regioni ad autonomia ordinaria risultano interamente composti da assessori esterni: è il caso della Liguria e del Veneto³.

Grafico 3 - Composizione delle Giunte regionali – Assessori – anno 2021



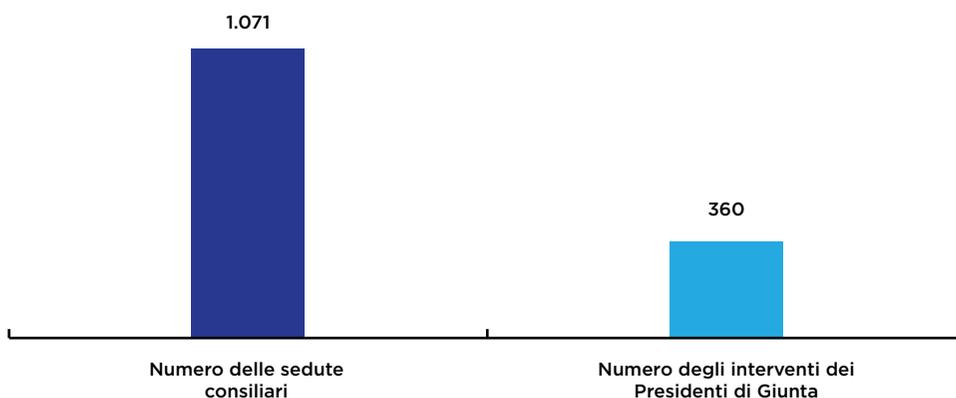
³ **A tal proposito, è bene specificare come la Regione Veneto, nella risposta al questionario 4.1.8.a abbia annotato che per effetto dell'art. 53 dello Statuto regionale e dell'art. 24 della legge elettorale regionale, tutti gli assessori, eletti consiglieri, sono sospesi dalle funzioni di consiglieri. In senso analogo si esprimono le precisazioni della Regione Lombardia.**

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

Ai fini di una più accurata indagine sulle istituzioni regionali e sui rapporti che intercorrono tra gli organi legislativi ed esecutivi, non può essere trascurato il risultato relativo alla partecipazione dei Presidenti di Giunta e degli assessori ai lavori dei Consigli regionali.

Quanto alla prima figura, è dato riscontrare come la percentuale di sedute consiliari a cui i Presidenti di Giunta abbiano partecipato e preso la parola sia risultata pressoché analoga a quella registrata nell'anno 2020 (pari al 33%); difatti, anche nel 2021, su un totale di 1.071 sedute consiliari, l'incidenza percentuale di interventi orali dei Presidenti si è attestata intorno al 34% (cfr. Tabella 4).

Grafico 4 - Partecipazione dei Presidenti di Giunta ai lavori consiliari - anno 2021



Ancora una volta, a colpire è la profonda diversità che emerge nelle varie esperienze regionali, alcune segnate da una buona incidenza percentuale di interventi orali dei Presidenti di Giunta, superiore al 50%, e altre, invece, caratterizzate da una incidenza addirittura inferiore al 20%: è il caso, per esempio, dell'Emilia-Romagna, del Lazio, della Lombardia, del Piemonte, del Veneto e della Sardegna.

In tal senso, a destare particolare stupore sono i dati provenienti dalle Regioni Campania e Sicilia, per le quali il numero di sedute consiliari in cui i Presidenti di Giunta sono intervenuti oralmente è addirittura pari a 0.

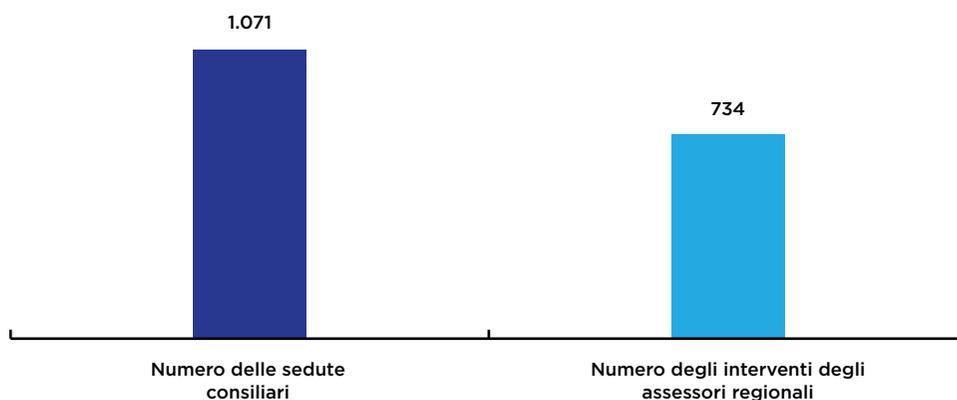
Maggiormente confortante è invece l'analisi di altri risultati, dai quali emerge una più proficua partecipazione dei Presidenti ai lavori dell'organo assembleare: il riferimento è, in particolare, alle Regioni Molise (con una incidenza dell'84%) e Valle d'Aosta (100%) e alla Provincia autonoma di Bolzano (90%).

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

Analogamente alle osservazioni condotte per la partecipazione dei Presidenti di Giunta ai lavori consiliari, è bene evidenziare come, nell'anno 2021, si sia registrato un incremento, seppur lieve, dell'incidenza percentuale di interventi orali degli assessori in occasione dei lavori degli organi assembleari, misurandosi intorno al 69% (a fronte di un'incidenza del 66% riscontrata nell'anno 2020).

Il dato (cfr. Tabella 5) si pone in linea con quelle che sono state le percentuali emerse nel biennio 2018-2019 (per una media del 69%) ma, in ogni caso, conferma una tendenza alla progressiva riduzione della partecipazione degli assessori regionali alle sedute consiliari.

Grafico 5- Partecipazione degli assessori ai lavori consiliari - anno 2021



Ad un esame più analitico, ciò che emerge è che l'incidenza del numero di sedute consiliari in cui gli assessori hanno preso la parola è, sul totale di queste ultime, superiore al 50% in tutte le Regioni, con una percentuale più elevata in Lazio (94%), Piemonte (91%), Veneto (94%), Puglia (100%), Marche (100%), Umbria (100%) e Valle d'Aosta (100%).

A discostarsi in maniera significativa dalle percentuali qui riportate sono invece le Regioni Campania e Sicilia nelle quali, così come già evidenziato per i Presidenti di Giunta, il numero di sedute consiliari alle quali sono intervenuti gli assessori è risultato pari a 0.

L'attività ispettiva dei Consigli regionali sulle Giunte regionali

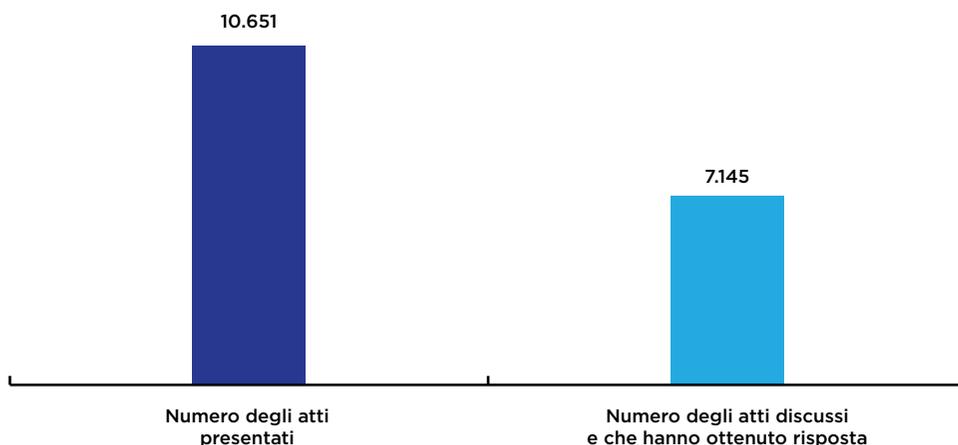
Per meglio inquadrare la dinamica dei rapporti tra le Giunte e i Consigli regionali occorre analizzare più da vicino anche i dati concernenti l'esercizio del potere ispettivo e

del potere di indirizzo da parte dell'organo assembleare.

A tal riguardo, e con precipuo riferimento alla prima tra le attività indicate, il 2021 ha fatto registrare un numero complessivamente più elevato di interrogazioni e interpellanze presentate dagli organi consiliari: difatti, se nell'anno 2020 sono stati formalizzati circa 9.496 atti, nel 2021 il totale è aumentato sino alla soglia dei 10.651 atti (cfr. Tabella 6).

Lo stesso può dirsi a proposito della percentuale di interrogazioni e interpellanze che hanno ottenuto risposta e che, nell'anno 2021, si è attestata intorno al 67%; se confrontato con gli anni precedenti, il dato rivela un significativo incremento rispetto al numero degli atti di sindacato ispettivo discussi nel 2020 e nel 2019, quando l'incidenza percentuale di questi ultimi sul totale degli atti presentati è risultata pari, rispettivamente, al 55% e al 52%.

Grafico 6 - Attività ispettiva dei Consigli regionali - anno 2021



Scorrendo i dati in maniera più analitica ci si accorge di come l'esercizio del potere di sindacato ispettivo sia piuttosto diffuso tra gli organi consiliari e di come lo stesso abbia ricevuto un riscontro complessivamente positivo da parte degli organi esecutivi, là dove l'incidenza percentuale degli atti discussi su quelli presentati si è misurata in cifre superiori al 50% in quasi tutte le Regioni, facendo registrare tassi di maggiore successo in Liguria (95%), in Valle d'Aosta (100%) e nella Provincia autonomia di Bolzano (98%).

Allo scenario qui sommariamente descritto fanno invece eccezione alcune Regioni: è il caso della Basilicata (0%), della Calabria (22%), del Lazio (26%), della Puglia (0%) e della Sicilia (5%).

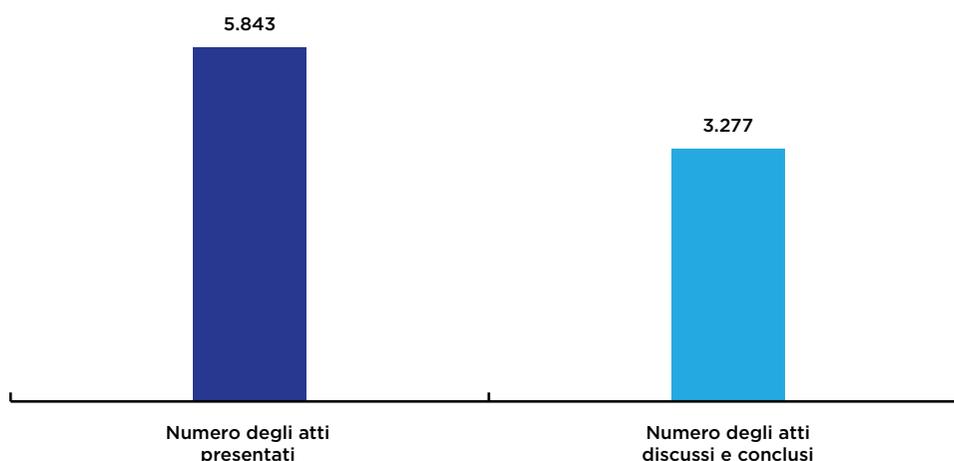
L'attività di indirizzo dei Consigli regionali sulle Giunte regionali

Se l'analisi condotta sull'esercizio dell'attività ispettiva nel 2021 ha fatto emergere un uso più ampio e proficuo di tale potere da parte dei Consigli regionali, altrettanto può ritenersi a proposito dell'attività di indirizzo, con la presentazione di un numero complessivo di 11.970 atti (cfr. Tabella 7).

Il dato appare ancora più significativo se confrontato con il totale di mozioni, ordini del giorno, risoluzioni e altri atti di indirizzo presentati negli anni precedenti: 5.843 nel 2020, 10.427 nel 2019, 5.186 nel 2018.

Parimenti indicativo è il dato che registra l'incidenza percentuale degli atti di indirizzo discussi e conclusi sul totale di quelli presentati e che, nell'anno 2021, si è attestato intorno al 72%, superando notevolmente la percentuale del 56% registrata nel 2020.

Grafico 7 - Attività di indirizzo dei Consigli regionali - anno 2021



Come per l'attività ispettiva, anche per l'attività di indirizzo è dato segnalare un utilizzo ampiamente diffuso di tale potere da parte degli organi assembleari, con particolare evidenza di tale risultato nelle Regioni Lombardia e Valle d'Aosta, ove l'incidenza degli atti discussi e conclusi su quelli presentati appare addirittura superiore al 90%.

Non altrettanto può dirsi per quelle Regioni in cui si riscontra un'incidenza percentuale inferiore al 20% (Trentino-Alto Adige e Provincia autonoma di Trento), sino ad arrivare allo 0% della Puglia⁴.

⁴ Nella quale, per il vero, dalle risposte ai quesiti 4.1.3. e 4.1.4. emerge che non sono stati presentati atti di indirizzo.

Considerazioni conclusive

A differenza dell'anno 2020, caratterizzato dal rinnovo di circa la metà degli organi esecutivi e legislativi regionali, il 2021 si pone come arco temporale di più ampio riferimento per analizzare con maggiore stabilità le tendenze affiorate nel corso della predetta annualità, coincisa con un periodo di regolare esercizio delle attività proprie delle istituzioni regionali.

In questo ordine di prospettiva, giova innanzitutto sottolineare come la composizione dei Consigli regionali abbia fatto emergere risultati sostanzialmente analoghi a quelli già osservati nell'anno precedente e ciò sia per la costituzione dei gruppi consiliari sia per la formazione dei gruppi monocratici, confermando una tendenza già in atto da alcuni anni che spinge verso una progressiva riduzione dei primi e un costante incremento dei secondi; un incremento altrettanto significativo rispetto all'anno 2020, ma in linea con il *trend* già riscontrato negli anni passati, è quello che si evince nell'organizzazione dei lavori consiliari circa l'istituzione di Commissioni permanenti e speciali.

Maggiore stupore destano i risultati concernenti la composizione delle Giunte regionali che, a differenza di quanto segnalato nel precedente Rapporto, appare in netta e decisiva contrazione; tuttavia, e come più sopra anticipato, i dati in oggetto sembrano difficilmente utilizzabili per una stima della tendenza complessivamente deducibile nell'anno di riferimento, poiché i risultati appaiono essere seriamente e pesantemente condizionati, nel loro insieme, dalle riduzioni nel numero di assessori (anche esterni) che hanno invece riguardato, quasi esclusivamente, le Regioni Sicilia, Campania e Friuli Venezia Giulia.

Di contro, sostanzialmente invariata è l'evoluzione dei rapporti interni alle istituzioni regionali quanto alla partecipazione dei Presidenti di Giunta e degli assessori ai lavori degli organi assembleari, confermandosi, negli anni, una progressiva riduzione del numero di sedute consiliari alle quali Presidenti e assessori assistono e prendono la parola; ciò, nonostante nel 2021 si sia riscontrata una percentuale più alta di sedute consiliari nelle quali gli assessori hanno svolto un intervento orale.

Senonché, ad una più flebile interazione tra le istituzioni regionali ad opera degli organi esecutivi ha corrisposto un uso maggiormente diffuso dei poteri di sindacato ispettivo e di indirizzo da parte dei Consigli regionali, registrandosi non solo un numero complessivamente più elevato di mozioni, interrogazioni e interpellanze presentate dagli organi consiliari ma anche una maggiore incidenza percentuale di atti discussi e conclusi.

Tabella 1 - Composizione dei Consigli regionali 2021

Regioni e Province autonome	Consiglieri 2021	Gruppi consiliari 2021	Gruppi monocratici 2021
Abruzzo	31	9	3
Basilicata	20	9	3
Calabria	30	10	2
Campania	51	10	1
Emilia Romagna	50	10	5
Lazio	50	10	3
Liguria	31	8	2
Lombardia	80	11	5
Marche	31	8	4
Molise	20	11	6
Piemonte	51	9	3
Puglia	51	10	0
Toscana	41	6	1
Umbria	21	8	5
Veneto	51	10	4
Friuli Venezia Giulia	49	9	0
Sardegna	60	10	0
Sicilia	70	11	0
Trentino Alto Adige	70	16	0
Valle d'Aosta	35	9	2
Bolzano		12	6
Trento		13	7
Totale	893	219	62
Media		10	3
Incidenza %			28%

Tabella 2 - Commissioni permanenti e speciali 2021

Regioni e Province autonome	Commissioni permanenti 2021	Commissioni speciali 2021
Abruzzo	6	3
Basilicata	4	0
Calabria	6	2
Campania	8	4
Emilia Romagna	7	0
Lazio	13	2
Liguria	6	1
Lombardia	8	5
Marche	4	0
Molise	4	3
Piemonte	8	0
Puglia	7	1
Toscana	7	2
Umbria	3	1
Veneto	6	1
Friuli Venezia Giulia	6	0
Sardegna	6	1
Sicilia	7	5
Trentino Alto Adige	2	0
Valle d'Aosta	5	0
Bolzano	7	3
Trento	5	1
Totale	135	35
Media	3	2

Tabella 3 - Composizione Giunte regionali 2021 - Assessori

Regioni e Province autonome	Assessori 2021	Assessori esterni 2021
Abruzzo	6	1
Basilicata	5	1
Calabria	7	5
Campania	10	0
Emilia Romagna	10	9
Lazio	10	7
Liguria	7	7
Lombardia	16	9
Marche	6	2
Molise	5	1
Piemonte	11	3
Puglia	10	2
Toscana	8	8
Umbria	5	2
Veneto	8	8
Friuli Venezia Giulia	10	0
Sardegna	12	8
Sicilia	12	8
Trentino Alto Adige	5	0
Valle d'Aosta	7	0
Bolzano	9	0
Trento	7	1
Totale	186	82
	Incidenza %	44%

Tabella 4 - Rapporti Giunta-Consiglio 2021. Partecipazione del Presidente della Giunta ai lavori consiliari

Regioni e Province autonome	n. sedute consiliari 2020	n. interventi 2020	incidenza % 2020
Abruzzo	20	7	35%
Basilicata	28	15	54%
Calabria	12	7	58%
Campania	34	0	0%
Emilia Romagna	67	6	9%
Lazio	31	3	10%
Liguria	56	33	59%
Lombardia	47	3	6%
Marche	42	11	26%
Molise	44	37	84%
Piemonte	59	8	14%
Puglia	29	10	34%
Toscana	51	28	55%
Umbria	26	16	62%
Veneto	35	1	3%
Friuli Venezia Giulia	75	n.d.	—
Sardegna	95	3	3%
Sicilia	78	0	0%
Trentino Alto Adige	16	8	50%
Valle d'Aosta	83	83	100%
Bolzano	49	44	90%
Trento	94	37	39%
Totale	1.071	360	
	Incidenza %	34%	

Tabella 5 - Rapporti Giunta-Consiglio 2021. Partecipazione degli assessori ai lavori consiliari

Regioni e Province autonome	n. sedute consiliari 2021	n. interventi 2021	incidenza % 2021
Abruzzo	20	13	65%
Basilicata	28	25	89%
Calabria	12	8	67%
Campania	34	0	0%
Emilia Romagna	67	57	85%
Lazio	31	29	94%
Liguria	56	49	87%
Lombardia	47	34	72%
Marche	42	42	100%
Molise	44	27	61%
Piemonte	59	54	91%
Puglia	29	29	100%
Toscana	51	30	59%
Umbria	26	26	100%
Veneto	35	33	94%
Friuli Venezia Giulia	75	n.d.	—
Sardegna	95	62	65%
Sicilia	78	0	0%
Trentino Alto Adige	16	13	81%
Valle d'Aosta	83	83	100%
Bolzano	49	43	88%
Trento	94	77	82%
Totale	1.071	734	

Incidenza %

69%

Tabella 6 - Attività ispettiva dei Consigli regionali sulle Giunte regionali 2021

Regioni e Province autonome	n. atti presentati 2021	n. atti discussi 2021	incidenza % 2021
Abruzzo	128	84	66%
Basilicata	148	0	0%
Calabria	114	25	22%
Campania	376	200	53%
Emilia Romagna	1.617	1.220	75%
Lazio	467	123	26%
Liguria	543	514	95%
Lombardia	561	446	79%
Marche	297	244	82%
Molise	71	43	61%
Piemonte	381	329	86%
Puglia	281	0	0%
Toscana	832	729	88%
Umbria	256	172	67%
Veneto	326	230	71%
Friuli Venezia Giulia	503	329	65%
Sardegna	521	254	49%
Sicilia	619	33	5%
Trentino Alto Adige	46	31	67%
Valle d'Aosta	664	663	100%
Bolzano	676	662	98%
Trento	1.224	814	66%
Totale	10.651	7.145	

Incidenza %

67%

Tabella 7 - Attività di indirizzo dei Consigli regionali sulle Giunte regionali 2021

Regioni e Province autonome	n. atti presentati 2020	n. atti discussi 2020	incidenza % 2020
Abruzzo	23	6	26%
Basilicata	109	43	39%
Calabria	56	24	43%
Campania	96	50	52%
Emilia Romagna	404	228	56%
Lazio	518	294	57%
Liguria	502	264	53%
Lombardia	5.637	5.538	98%
Marche	195	105	54%
Molise	193	150	78%
Piemonte	241	174	72%
Puglia	0	0	0%
Toscana	865	637	74%
Umbria	171	70	41%
Veneto	277	130	47%
Friuli Venezia Giulia	79	45	57%
Sardegna	189	42	22%
Sicilia	323	217	67%
Trentino Alto Adige	34	4	12%
Valle d'Aosta	112	105	94%
Bolzano	229	171	75%
Trento	1.717	284	17%
Totale	11.970	8.581	
	Incidenza %	72%	

1.2 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 dell'anno 2021 è in linea con quella dell'anno precedente: sono 22 le leggi classificate come "agricoltura", cui si aggiungono altre 7 leggi del settore "caccia e pesca", per un totale, dunque, di 29 leggi (erano 28 nel 2020). Tale settore si conferma, comunque, il più dinamico del macrosettore "sviluppo economico" (109 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"⁵.

Tra le leggi dal carattere generale e organico si segnala la LR 15/2021 dell'Emilia-Romagna con cui la Regione ha rivisto, abrogando il precedente quadro normativo, la distribuzione delle *funzioni amministrative* nel settore agricolo e agroalimentare. Con tale provvedimento, essa ha, tra l'altro: istituito la Consulta agricola regionale, organo consultivo della Giunta; introdotto misure di semplificazione delle procedure inerenti alla concessione dei contributi e delle provvidenze (e gli aspetti sanzionatori ad essi collegati); disciplinato il sistema informativo agricolo regionale.

Traggono ispirazione dal green deal europeo e promuovono una transizione all'*agricoltura sostenibile*, la LR 21/2021 della Sicilia in materia di *agroecologia*, tutela della biodiversità e agricoltura di precisione che favorisce la transizione verso sistemi di produzione agricoli rispettosi dell'ambiente e a tutela delle risorse autoctone e istituisce due osservatori regionali sull'introduzione di specie aliene infestanti e per l'agricoltura di precisione; la LP 16/2021 della Provincia di Trento che, nel modificare e aggiornare la legge provinciale sull'agricoltura del 2003, non solo istituisce il "tavolo verde provinciale" come strumento di collaborazione e concertazione con i principali attori del settore agricolo provinciale e attribuisce alla Provincia il compito di elaborare "linee guida per lo sviluppo dell'agricoltura trentina", ma riscrive il capo dedicato alla disciplina e alla promozione dell'*agricoltura biologica*, oltre a prevedere contributi per la conversione

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

⁵ Nel presente paragrafo sono state considerate anche le leggi in tema d'agriturismo (attività agricola ai sensi dell'art. 2135 cod. civ.), ricondotte, invece, nella classificazione generale, al "turismo", nonchè alcuni provvedimenti che, occupandosi non solo d'agricoltura, ma anche di altri settori, vengono classificati nelle voci "multimateria" o "multisetto".

dalla produzione tradizionale alla biologica, per le spese di controllo e certificazione e per favorire la costituzione e lo sviluppo dei distretti biologici.

Riguarda, invece, l'*agricoltura urbana*, la LR 21/2021 della Lombardia che sostiene, nelle aree urbane e periurbane, la produzione di prodotti agricoli con tecniche di coltivazione sia convenzionali che innovative, la realizzazione di orti urbani, di coperture o tetti verdi degli edifici e di infrastrutture verdi multifunzionali.

Sulle attività agricole di coltivazione e allevamento si ricordano, la LR 12/2021 del Piemonte che, nel rispetto della legge 242/2016, promuove la coltivazione e la trasformazione della *canapa* e favorisce la creazione delle relative filiere produttive e la LR 54/2021 della Basilicata che tutela la *pastorizia* e l'allevamento estensivo praticato in forma transumante come patrimonio regionale, in virtù del ruolo che tali attività agricole svolgono per la protezione dell'ambiente, del paesaggio e delle produzioni agroalimentari. A tale scopo, la legge riconosce la figura del "pastore presidio del territorio" e istituisce la rete delle aziende zootecniche dei pastori presidi del territorio regionale.

In tema d'*attività connesse* all'attività agricola principale, vale a dire le attività volte a valorizzare la multifunzionalità dell'attività agricola, si ricordano le LLRR 12/2021 della Valle d'Aosta e 17/2021 del Friuli Venezia Giulia in materia di *agricoltura sociale* che, rispettivamente, introducono una prima disciplina regionale e innovano la normativa vigente in materia; le LLRR 28/2021 delle Marche, 29/2021 della Puglia e 12/2021 della Sardegna sulla disciplina dell'*attività enoturistica*, l'insieme di quelle attività di conoscenza del vino espletate nel luogo di produzione.

Tra gli interventi indirizzati alla *valorizzazione e la promozione dei prodotti*, si ricorda la LR 7/2021 (poi modificata dalla n. 26 sempre dello stesso anno) della Campania che ha istituito il registro regionale delle "denominazioni comunali" (*De.Co.*), segno che attesta l'esistenza di un legame fortemente identitario tra un prodotto agroalimentare o gastronomico e il territorio comunale. Il registro, inteso quale strumento per promuovere la salvaguardia delle produzioni territoriali, della biodiversità, nonché delle tradizioni e dei saperi locali, si fregia di apposito logo distintivo; le LLRR 5/2021 dell'Abruzzo e 42/2021 della Puglia sulla promozione e la valorizzazione della *birra agricola* e artigianale regionale e la LR 18/2021 del Friuli Venezia Giulia sulla promozione e la tutela del *gelato artigianale* di qualità.

Esigui gli interventi inerenti all'attività di *selvicoltura*; tra questi si ricordano, per esempio, la LR 17/2021 del Veneto che modifica, tra l'altro, diverse disposizioni della legge forestale regionale del '78, le LLRR 24 e 28/2021 della Sicilia che autorizzano spese in favore del settore della forestazione e del Corpo forestale regionale. Tra le leggi relative, invece, alle attività di raccolta e la commercializzazione dei *funghi spontanei* e dei *tartufi*, si ricordano le LLRR 11/2021 del Veneto e 31/2021 delle Marche che aggiornano le vigenti discipline regionali.

In tema di *pesca* si possono ricordare, ad esempio, la LR 14/2021 della Sardegna che istituisce il Comitato tecnico consultivo regionale per la pesca e l'acquacoltura, la LR 14/2021 della Calabria in materia di concessioni per l'attività di acquacoltura e le LLRR 2 e 3/2021 delle Marche che introducono alcune modifiche alle discipline vigenti in tema di multifunzionalità nel settore della pesca e del turismo marittimi e di pesca marittima e acquacoltura.

Scarsi anche gli interventi sul patrimonio faunistico e l'*attività venatoria*. Tra questi, per esempio, la LR 45/2021 della Puglia che modifica le norme per la protezione della fauna selvatica in relazione ai piani di abbattimento o cattura per la limitazione numerica di specie che, moltiplicandosi eccessivamente, arrecano danni alle colture agricole, al patrimonio faunistico, alle attività e produzioni zoo-agroforestali e ittiche, ai beni storico-artistici.

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 3/2021 della Campania che istituisce l'Agenzia regionale per i pagamenti in agricoltura (AGEAC) e ne determina le modalità di organizzazione e funzionamento e la LR 4/2021 della Calabria che abroga la disposizione del 2021 istitutiva dell'Azienda regionale per lo sviluppo dell'agricoltura.

Sono provvedimenti a *sostegno di specifici comparti o settori* dell'attività agricola anche allo scopo di mitigare le conseguenze derivanti dall'emergenza epidemiologica da covid-19: la LR 14/2021 (come modificata dalla LR 19/2021) dell'Emilia-Romagna che prevede aiuti, tra l'altro, alle associazioni di organizzazioni di produttori del settore frutticolo per la costituzione e l'avviamento delle stesse; alle imprese agromeccaniche per l'acquisto di macchine ed attrezzature di precisione; al settore del riso, per superfici coltivate a riso da pila e da semente, a fronte dell'utilizzo di sementi certificate, e a quello della pericoltura per compensare le spese sostenute dalle imprese agricole per l'accertamento del rispetto del disciplinare per la coltivazione della "Pera dell'Emilia-Romagna" a indicazione geografica protetta (IGP). La Regione, inoltre, per contribuire al miglioramento delle condizioni socio-economiche degli imprenditori agricoli e valorizzare le produzioni agricole locali, si impegna a sostenere la realizzazione di aree riservate alla vendita diretta di prodotti agricoli in spazi pubblici dedicati. La LR 6/2021 del Friuli Venezia Giulia che ha previsto, tra l'altro, aiuti alle filiere agroalimentari nell'ambito del "Programma anticrisi Covid-19" e alle iniziative avviate o realizzate in via d'urgenza, nel periodo di emergenza sanitaria, dal Parco Agro-Alimentare FVG Agri-food & Bioeconomy.

Si ricordano, infine, la LR 29/2021 dell'Abruzzo che, con l'obiettivo di perseguire un utilizzo sostenibile dei pesticidi in agricoltura, introduce le disposizioni relative al servizio regionale di controllo delle *irroratrici agricole* e la LR 45/2021 della Puglia che modifica la legge sulla gestione della *Xylella* fastidiosa nel territorio regionale in merito alla delimitazione delle aree, alle indagini ufficiali effettuate sulle piante, ai piani di monitoraggio, le misure di eradicazione e contenimento.

L'attività regolamentare in materia agricola

Anche il numero dei regolamenti emanati nel 2021 in materia di sviluppo rurale – 27 nella materia “agricoltura” più 11 in materia di “caccia e pesca” – conferma la predominanza di questo comparto del macrosettore sviluppo economico rispetto agli altri.

Sull'attività agricola di coltivazione e allevamento si ricorda il DPGR 10/R del 2021 del Piemonte che disciplina il ruolo multifunzionale dell'*apicoltura*, stabilendo i criteri per l'individuazione dei soggetti produttori apistici, apicoltori amatoriali o per autoconsumo e delle loro forme associative; l'organizzazione ed il funzionamento del Centro apistico regionale; la definizione di sciame o nucleo; le linee guida per la pratica del nomadismo e la Del. 225/2021 della Provincia di Bolzano che disciplina la realizzazione sul territorio provinciale di apiari e apiari didattici.

Diversi gli interventi in tema di *attività connesse*. In particolare, sull'*agriturismo*, si ricordano il regolamento 8/2021 del Lazio che dà attuazione ed integra la disciplina delle attività agrituristiche (LR 14/2006) in tema, tra l'altro, di requisiti strutturali, igienico-sanitari e di sicurezza delle strutture, criteri per la determinazione della capacità ricettiva delle aziende agrituristiche, sistema di classificazione delle aziende agrituristiche e il DPP 22-56/Leg della Provincia di Trento che detta le norme di esecuzione della legge provinciale sull'agriturismo riguardo alle modalità e ai criteri d'esercizio dell'attività, ai requisiti strutturali, al marchio dell'agriturismo trentino e alla classificazione delle aziende agrituristiche. Si occupa di *enoturismo* il DPP 23-57/Leg del 2021 della Provincia di Trento che fissa, tra le altre cose, i requisiti soggettivi e gli standard minimi di qualità per l'esercizio dell'attività, definendone le tipologie e le modalità di svolgimento, mentre sono dedicati all'*agricoltura sociale* il regolamento 4/2021 della Lombardia, che reca disposizioni attuative della legge regionale del 2017 in riferimento ai corsi di formazione, all'iscrizione al registro delle fattorie sociali, allo svolgimento dell'attività, la tenuta del registro e le modalità di utilizzo del contrassegno identificativo e il DPP 18/2021 della Provincia di Bolzano che istituisce l'elenco degli operatori e delle operatrici dell'agricoltura sociale. Si ricorda, infine, il DPGR n. 5/2021 del Piemonte che, in attuazione della legge del 2019 sul riordino delle norme in materia di agricoltura, introduce disposizioni regionali sull'esercizio delle attività di *fattoria didattica*.

In tema di valorizzazione sostenibile del territorio si ricorda il regolamento 3/2021 del Lazio che, in attuazione della legge del 2019, detta disposizioni per la disciplina e la promozione dei *bio-distretti* fissando, in particolare, i criteri e i parametri per l'individuazione dei soggetti facenti parte del biodistretto; le modalità per l'elaborazione dei programmi annuali; le modalità per la concessione dei contributi e per i controlli sulla corretta utilizzazione degli stessi.

Riguardano il *settore forestale* la Del. 887/2021 del Friuli Venezia Giulia che introduce nuove linee di indirizzo per la gestione del patrimonio silvo-pastorale attribuito al servizio foreste e al corpo forestale e il regolamento 19/2021 del Lazio in materia di impianti ali-

mentati a *biomasse forestali* che, al fine di provvedere al controllo e al costante monitoraggio della diffusione di tali impianti sul territorio regionale, disciplina le modalità di funzionamento del registro regionale i compiti in capo ai proprietari degli impianti.

In materia di *pesca* si ricorda il regolamento 1/2021 delle Marche che, in attuazione della legge del 2019 sulla multifunzionalità nel settore, disciplina l'esercizio dell'attività di ittiturismo, dalle modalità di ospitalità e somministrazione degli alimenti alle caratteristiche degli immobili e agli adempimenti amministrativi, mentre riguardano la *caccia* e l'attività venatoria la Del. 31/2021 della Provincia di Bolzano che introduce il regolamento provinciale sulla caccia; il reg. reg. 3/2021 dell'Umbria che ha disciplinato la gestione del prelievo venatorio degli ungulati tramite la caccia di selezione; il DPGR 7/R del 2021 del Piemonte in tema di tutela e gestione faunistico venatoria; tre regolamenti della Puglia: il 5/2021 che disciplina gli ambiti territoriali di caccia (ATC); il 13/2021 che modifica un precedente regolamento sulla caccia al cinghiale in forma collettiva e il 10/2021 che dà attuazione al Piano Faunistico Venatorio regionale per gli anni 2018-2023.

Sono provvedimenti a *sostegno di specifici comparti o settori* dell'attività contribuiti, le Del. 645 e 646/2021 della Provincia di Bolzano che fissano i criteri per la concessione di determinati contributi al settore vitivinicolo; la Del 482/2021 sempre della Provincia di Bolzano in materia di aiuti in favore di giovani agricoltori per fronteggiare l'emergenza da covid-19; le Del. 203/2021 e 793/2021 del Friuli Venezia Giulia che modificano, rispettivamente, il regolamento sulle modalità e i criteri di concessione di un contributo al consorzio delle DOC e il regolamento sui criteri per la concessione di contributi alle imprese agricole regionali per l'installazione di reti destinate al controllo della cimice.

Temi e tendenze della legislazione regionale in agricoltura (anno 2021)	Riferimenti normativi
Agricoltura sostenibile e biologica, agroecologia	LR Sicilia 21/2021; Prov. di Trento LP 16/2021; Reg. Lazio 3/2021
Multifunzionalità, agriturismo, enoturismo,	LR Marche 28/2021; LR Puglia 29/2021; LR Sardegna 12/2021; Reg. Lazio 8/2021 Lazio; DPP Prov. Trento 22-56/Leg; DPP Prov. Trento 23-57/Leg DPGR Piemonte 5R/2021
Agricoltura sociale	LR Valle d'Aosta 12/2021; LR Friuli Venezia Giulia 17/2021; Reg. Lombardia 4/2021 Lombardia; DPP Prov. Bolzano 18/2021
Agricoltura urbana	LR Lombardia 21/2021
Valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari tipici e di qualità	LR Campania 7/2021; LR Abruzzo 5/2021; LR Puglia 42/2021; LR Friuli Venezia Giulia 18/2021

Gli interventi legislativi regionali in materia di turismo

Nella materia turismo il numero di leggi prodotte è superiore rispetto a quello dell'anno precedente: nel 2021, infatti, sono 19 le leggi in materia di turismo (erano 10 nel 2020) e rimane confermata la tendenza secondo cui tale settore, dopo l'agricoltura e lo sviluppo rurale, si dimostra il più attivo del macrosettore "sviluppo economico".⁶

Tra le leggi che riguardano *l'organizzazione del sistema turistico*, oltre a diversi interventi di modifica come, per esempio, le LLRR 3/2021 della Calabria, 5/2021 della Puglia e 25/2021 del Piemonte che modificano le rispettive discipline delle associazioni pro loco, la LR 17/2021 della Puglia che modifica la disciplina regionale delle agenzie di viaggio e turismo e la LR 24/2021 dell'Abruzzo che sostituisce alcune disposizioni in materia di agenzie viaggi e associazioni che operano nel settore del turismo giovanile e per finalità ricreative, culturali, religiose, assistenziali o sociali, si ricorda, inoltre, la LR 35/2021 delle Marche che, con l'obiettivo di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'attività della Regione nella promozione, sviluppo e competitività del territorio, ha istituito l'Agenzia per il turismo e l'internazionalizzazione delle Marche (ATIM), strumento operativo della Giunta regionale.

Principalmente di manutenzione delle discipline vigenti anche gli interventi riguardanti le *strutture dirette all'ospitalità*. Tra questi, per esempio, la LR 8/2021 della Liguria che modifica alcune norme del testo unico in materia di strutture ricettive del 2014; la LR 25/2021 del Piemonte che, tra le altre cose, interviene a modificare la disciplina sulla pubblicità dei prezzi e delle caratteristiche degli alberghi e delle altre strutture turistico-ricettive; LR 15/2021 della Calabria che modifica e integra la disciplina relativa alla definizione delle tipologie di servizi forniti dalle imprese turistiche nell'ambito dell'armonizzazione della classificazione alberghiera; la LR 1/2021 del Piemonte che modifica la disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante; la LR 25/2021 della Puglia che integra la disciplina delle strutture ricettive in tema di ostelli. Si ricordano, inoltre, la LR 13/2021 della Sardegna che riconosce l'"albergo nautico diffuso" come la struttura ricettiva composta da un'unità produttiva ubicata nel territorio regionale che offre servizi comuni e unità da diporto attrezzate per la sistemazione e la LR 3/2021 del Friuli Venezia Giulia che riconosce la valenza strategica dell'albergo diffuso quale progetto integrato di riconversione territoriale, che tiene conto della valorizzazione dei prodotti gastronomici, delle tradizioni, dell'economia e delle risorse storiche, culturali e ambientali di specifici territori.

Possono essere ricondotte alle leggi che abbiamo definito di *valorizzazione turistica delle risorse* regionali, volte, cioè, a promuovere più che il territorio in sé le esperienze che

⁶ 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".

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, la LR 30/2021 delle Marche con cui la Regione promuove e sostiene interventi di valorizzazione, fruizione, conoscenza e informazione relativi alle dimore, ville, castelli, complessi architettonici e paesaggistici, parchi e giardini di valore storico-culturale ubicati nel territorio regionale; la LR 9/2021 del Piemonte sul riconoscimento e la valorizzazione delle strade storiche di montagna di interesse turistico, identificate, grazie ad un apposito censimento, al fine di favorire lo sviluppo del turismo all'aria aperta; la LR 29/2021 delle Marche che punta alla rivitalizzazione e riqualificazione dei borghi e dei centri storici regionali attraverso la promozione di alcune iniziative integrate tra cui il recupero del patrimonio edilizio esistente, la transizione al digitale, l'avvio e la crescita di micro e piccole imprese, il turismo diffuso e sostenibile e il soggiorno in un contesto abitativo, ambientale e paesaggistico di pregio, a contatto con le comunità residenti; la LR 9/2021 della Sicilia che promuove lo sviluppo sostenibile del territorio e del patrimonio naturale, storico-paesaggistico, culturale e delle tradizioni locali che lo caratterizzano, attraverso la valorizzazione dei percorsi fruibili a piedi, in regime di pratica di attività escursionistica o di attività ricreativa ed all'aria aperta, le vie Francigene, i Cammini a matrice storico-culturale riconosciuti sul territorio regionale e gli itinerari culturali europei e istituisce, a tale scopo, la Rete dei cammini e dei sentieri siciliani.

Punta allo sviluppo di un *turismo regionale di qualità*, soprattutto in riferimento alla sostenibilità, la LR 3/2021 del Friuli Venezia Giulia che, oltre ad istituire il "fondo credito turismo" e una banca dati per le strutture in possesso di determinati standard qualitativi, promuove la realizzazione di aggregazioni in forma di reti di impresa tra le agenzie immobiliari o società di gestione immobiliare turistica e sostiene, attraverso premialità, le aggregazioni di soggetti operanti nel settore turistico certificate EMAS o ECOLABEL. Inoltre, per favorire il rinnovo dei livelli qualitativi dell'offerta turistica, prevede la concessione di contributi a favore dei proprietari di unità abitative ammobiliate a uso turistico e promuove la creazione del cluster turismo, quale soggetto competente a migliorare il settore turistico attraverso la creazione di un sistema di eccellenze del comparto turistico integrato.

Sono provvedimenti a *sostegno di specifici comparti o settori* dell'attività turistica le LLRR 2/2021 della Toscana che introduce misure di sostegno in favore delle associazioni pro loco per far fronte alla grave crisi economica derivante dall'emergenza da Covid-19; 9/2021 dell'Abruzzo che predispone appositi strumenti finanziari come misure straordinarie di contrasto alla crisi emergenziale economico-finanziaria che si è venuta a determinare a seguito della pandemia da Covid-19 in favore delle imprese del settore turistico-alberghiero; 6/2021 del Piemonte che dispone, anch'essa, misure per il turismo a fronte dell'emergenza epidemiologica da Covid-19; la LR 15/2021 del Friuli Venezia Giulia che, tra l'altro, prevede finanziamenti a favore delle agenzie di viaggio e dei tour operator; la LR 3/2021 della Sardegna che aggiorna una risalente disciplina in tema di

manifestazioni, propaganda e opere turistiche, prevedendo contributi per il turismo scolastico (con l'assegnazione di viaggi premio agli alunni meritevoli) e sociale (per consentire l'accesso alla vacanza alle fasce di popolazione più svantaggiate) e per sostenere progetti, iniziative e manifestazioni anche della tradizione identitaria di matrice religiosa o laica radicate nella memoria della comunità.

L'attività regolamentare in materia turistica

Nell'anno 2021 l'attività regolamentare in materia turistica conta 15 regolamenti.

Hanno riguardato l'*organizzazione del sistema turistico*, il DPP n. 20-54/Leg della Provincia di Trento con cui sono stati ridefiniti gli ambiti territoriali in applicazione della legge provinciale sulla promozione turistica 2020; il regolamento 2/2021 della Campania che modifica il regolamento del 2015 di esecuzione della legge regionale sull'organizzazione del sistema turistico; il DPP 8-42/Leg del 2021 della Provincia di Trento che dà esecuzione alla LP 8/2020 sulla promozione turistica provinciale 2020 in riferimento al marchio per la promozione territoriale, alle attività svolte dalle aziende per il turismo (APT), alla ridefinizione degli ambiti turistici e al funzionamento delle agenzie territoriali d'area.

Tra gli interventi relativi alla *disciplina delle strutture dirette all'ospitalità*, si ricorda, per esempio, il DPP 13-47/Leg. della Provincia di Trento che attua la LP 7/2002 in tema di condhotel, definendone le condizioni di esercizio, le modalità per l'avvio e l'esercizio dell'attività e l'attribuzione dei diversi livelli di classifica.

La maggior parte dei regolamenti del 2021 riguarda, però, la concessione di contributi. Tra questi, si ricordano, diversi regolamenti del Friuli Venezia Giulia come, per esempio, il DPRReg. 152 che reca criteri e modalità per la concessione dei contributi per l'ammmodernamento delle unità abitative ammobiliate a uso turistico, ai sensi della LR 3/2021; il DPRReg. 53 relativo alla concessione di contributi per la promozione del patrimonio geologico e della geodiversità nel territorio regionale ai sensi della LR 15/2016; il DPRReg. 197 sui criteri e modalità per la concessione di incentivi a favore delle piccole e medie imprese anche turistiche, alle agenzie di viaggio e turismo; il DPRReg. 207 concernente i criteri e le modalità per la concessione di contributi in conto capitale alle imprese turistiche per la realizzazione delle iniziative previste dalla LR 21/2016 sulle politiche regionali nel settore turistico e l'attrattività del territorio regionale.

Temi e tendenze della legislazione regionale in materia di turismo (anno 2021)	Riferimenti normativi
Turismo regionale sostenibile e di qualità	LR Friuli Venezia Giulia 3/2021
Turismo culturale, escursionismo e valorizzazione del paesaggio	LR Marche 30/2021; LR Piemonte 9/2021; LR Sicilia 28/2021
Strutture ricettive all'aria aperta, turismo itinerante, albergo diffuso	LR Sardegna 13/2021; LR Friuli Venezia Giulia 3/2021; LR Piemonte 1/2021

Commercio, industria, artigianato e misure di sostegno ai settori produttivi*

La produzione normativa regionale nel 2021

La produzione normativa regionale in materia di attività produttive e sostegno all'impresa nel 2021 è ancora caratterizzata dalla presenza di leggi volte a fronteggiare l'emergenza pandemica 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, alle quali si affiancano leggi di semplificazione, leggi di bilancio e leggi finanziarie, spesso utilizzate per apportare modifiche o per inserire integrazioni.

Rispetto al 2020, tuttavia, si segnala la diminuzione delle leggi 'emergenziali' e la ripresa sia della legislazione settoriale sia della legislazione riguardante il sistema produttivo nel complesso. Questo dato si spiega, in parte, con l'uscita graduale dalla fase emergenziale, ma anche con il fatto che nel 2021 le Regioni hanno potuto adottare leggi di modifica o atti amministrativi in attuazione delle leggi 'emergenziali' pubblicate nell'anno precedente.

Come è stato rilevato nei precedenti Rapporti, 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 nuovi provvedimenti normativi, dall'altro, le trasformazioni che interessano i mercati e le attività produttive richiedono una capacità di adattamento a tali dinamiche e sollecitano la sperimentazione di nuove politiche (ad esempio, in materia di innovazione tecnologica). 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 2021 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.

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

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

Le leggi adottate per fronteggiare l'emergenza legata alla Pandemia si presentano talvolta come leggi interamente dedicate alle imprese o alle attività produttive, mentre altre volte si strutturano come leggi multisettoriali all'interno delle quali si rinvencono sezioni o disposizioni dedicate alle attività produttive e allo sviluppo economico che riguardano per lo più incentivi o misure di sostegno.

Leggi di tal sorta sono state adottate in Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Calabria, Valle d'Aosta, Toscana.

La LR Abruzzo 9/2021 istituisce appositi strumenti finanziari (in gran parte fondi per l'erogazione di contributi e prestiti) come misure straordinarie di contrasto alla crisi emergenziale economico-finanziaria a favore delle micro, piccole e medie imprese, con particolare riguardo al settore della ristorazione, a quello turistico-alberghiero, alle filiere operanti sul territorio della Regione Abruzzo, nonché a favore delle imprese che hanno subito restrizioni previste per le "zone rosse" per effetto delle ordinanze del Presidente della Regione.

La LR Emilia-Romagna 2/2021 prevede interventi urgenti a favore di alcune attività in difficoltà a causa dell'emergenza pandemica (in particolare, a sostegno di specifiche attività di ristorazione) e contributi ai Comuni che hanno subito gli eventi alluvionali del 6 dicembre 2020 (Comuni di Nonantola, Castelfranco Emilia, Campogalliano e Modena), anch'essi finalizzati alla concessione di ristori alle imprese dei territori alluvionati che hanno subito il danno economico della sospensione o limitazione dell'attività. Inoltre, allo scopo di consentire l'adempimento degli oneri amministrativi da parte dei privati e delle imprese, la legge autorizza la Giunta regionale ad adottare la proroga o il differimento dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi fissati da disposizioni o provvedimenti regionali.

Nel 2021 l'Emilia-Romagna ha adottato anche la LR 14 che, al fine di mitigare gli effetti diretti ed indiretti dell'emergenza da Covid-19 su diversi settori produttivi e sull'erogazione di servizi, individua alcune misure a sostegno delle imprese per il rilancio del sistema economico regionale.

In Friuli Venezia Giulia due leggi possono essere classificate in questa categoria: la LR 1/2021, che detta disposizioni per assicurare ai settori produttivi il ristoro dei danni economici subiti a causa della Pandemia; la LR 2/2021, che prevede misure di sostegno dei settori cultura e sport, e interessa gli imprenditori e le attività connesse alla cultura.

Si colloca nell'ambito degli interventi adottati in seguito all'emergenza epidemiologica Covid-19 anche la LR Calabria 24/2021 che, al fine di dare impulso allo sviluppo dell'industrializzazione e all'insediamento di attività produttive, per sei mesi affida a Fincalabra S.p.A. il compito di espletare attività di assistenza e supporto al Consorzio regionale per

lo sviluppo delle attività produttive (CORAP), anche avvalendosi di personale del Consorzio.

Infine, in Valle d'Aosta sono state adottate due leggi in relazione all'emergenza: la LR 5/2021, che prevede la sospensione della quota capitale delle rate di mutui agevolati previsti da leggi regionali a sostegno di lavoratori e imprese (la legge è stata modificata dalla LR 10/2021) e la LR 17/2021, sempre sul sostegno alle imprese titolari di mutui agevolati previsti da leggi regionali.

Quanto alle discipline più specifiche, ma comunque legate all'emergenza da Covid-19, si segnalano: la LR Toscana 41/2021, che prevede interventi a sostegno dei settori sciistico e del mobile; la LR Toscana 1/2021, sempre sulle misure di sostegno ai maestri di sci della Regione.

Quest'anno possono essere segnalate le leggi di modifica alle leggi regionali adottate nell'anno precedente per far fronte all'emergenza epidemiologica da Covid-19 (come la LR Marche 13/2021, la LR Puglia 12/2021; la LR Valle d'Aosta 27/2021), oppure le leggi che vanno ad integrare la normativa precedente, come la LR Sardegna 8/2021, che prevede ulteriori interventi finanziari a favore delle attività economiche e dei lavoratori.

Le leggi di promozione del sistema produttivo regionale

In questo contesto vanno innanzitutto richiamate 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 in Friuli Venezia Giulia: la LR 3/2021, molto ampia, disciplina le misure per la modernizzazione e la crescita del sistema economico regionale al fine di dotarlo di una maggiore resilienza, favorirne lo sviluppo qualitativo, sostenibile e partecipato.

Si segnalano poi leggi trasversali che riguardano in generale le attività produttive (la LR Sicilia 6/2021, che contiene alcune disposizioni sugli incentivi alle imprese, come anche la LR Sicilia 33/2021, che modifica la LR 8/2012 sull'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive) o alcune aree territoriali (come la LR Toscana 23/2021, che modifica la LR 59/2020, adottata per fronteggiare le gravi conseguenze economiche del crollo del Viadotto di Albiano sul fiume Magra, attraverso un intervento finanziario straordinario per i danni economici subiti dalle imprese a causa delle restrizioni degli spostamenti tra Regioni e tra Comuni; la LR Veneto 12/2021, che prevede iniziative per lo sviluppo economico e sociale del Delta del Po e della Riviera del Brenta).

Infine, possono essere inclusi in questa categoria alcuni provvedimenti adottati al termine del 2021 in vista della ripresa e dell'utilizzo dei fondi europei. Così la LR Liguria 13/2021, una legge di intervento economico generale (che riguarda la cultura, i trasporti, le coste, il servizio sanitario, la disabilità), che all'art. 1 prevede la "flessibilità contabile" allo scopo di assicurare un'efficiente programmazione finanziaria correlata agli interventi

la cui attuazione è attribuita alla Regione Liguria dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dal Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari (PNC). In questa direzione può essere menzionata anche una delibera della Regione Marche (Delib.G.R. 1153/2021) che approva il protocollo di intesa tra la Regione e l'Associazione dei commercialisti per la promozione di un corso di Alta Formazione su "Next Generation EU e la figura del Recovery Plan Specialist: opportunità e procedure di accesso ai finanziamenti europei".

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

Come anticipato, nel 2021 è tornata ad aumentare la produzione legislativa nei singoli settori, quale effetto sia della graduale uscita dalla fase emergenziale sia della possibilità di utilizzare le leggi emergenziali adottate nell'anno precedente.

In materia di commercio si segnalano due leggi molto ampie - la LR Marche 22/2021 e la LR Molise 4/2021 - che disciplinano le attività commerciali nelle rispettive Regioni.

Con riferimento alle leggi più specifiche vanno richiamate: la LR Sardegna 9/2021, che contiene interventi finanziari a favore degli operatori di feste e sagre, e la LR Emilia-Romagna 1/2021, che prevede l'incremento della partecipazione regionale alla società Piacenza Expo s.p.a.

Nel 2021 sono state adottate leggi di modifica in materia di commercio nelle Regioni: Emilia-Romagna (LR 6/2021), Liguria (LR 19/2021) Piemonte (LR 30/2021) Toscana (LR 30/2021), e Provincia di Trento (LP 1/2021).

In materia di artigianato si segnalano: la LR Marche 19/2021, per la tutela, lo sviluppo e la promozione dell'artigianato marchigiano, e la LR Molise 5/2021, che disciplina in maniera organica la materia dell'artigianato nella Regione.

Nel 2021 sono state adottate anche leggi dedicate a settori specifici dell'artigianato: la LR Abruzzo 5/2021 e la LR Puglia 42/2021 sulla promozione e la valorizzazione della birra artigianale; la LR Friuli Venezia Giulia 18/2021 sulla promozione e la tutela della produzione del gelato artigianale di qualità; la LR Lazio 18/2021 sulla promozione del settore della moda. Quanto alle leggi di modifica si segnala, invece, la LR Lombardia 5/2021.

In materia di industria è stata adottata la LR Emilia-Romagna 13/2021 che disciplina gli interventi della Regione nel settore dell'editoria del libro: in particolare, la legge fa riferimento all'individuazione delle tipologie d'intervento che promuovono, sostengono e favoriscono il rafforzamento, l'innovazione e lo sviluppo della sua filiera creativa, produttiva, distributiva e di promozione, nonché l'internazionalizzazione della sua produzione.

Per quanto riguarda lo sviluppo tecnologico e l'innovazione si segnalano una legge della Regione Lazio (LR 10/2021) e una della Regione Marche (LR 6/2021).

La LR Lazio 10/2021 è volta a promuovere l'open innovation come strumento a sup-

porto della crescita economica regionale nell'ambito della strategia di specializzazione intelligente. Nello specifico, la Regione intende sostenere, anche attraverso la domanda pubblica di innovazione, la crescita del potenziale competitivo del sistema economico-produttivo regionale, lo sviluppo sostenibile e la creazione di nuova occupazione tramite la realizzazione di open innovation center. Questi ultimi hanno il compito di massimizzare le potenzialità di innovazione del territorio per accrescere la quantità e migliorare la qualità delle informazioni e dei servizi per i cittadini e per le imprese, in linea con gli orientamenti strategici europei e statali nonché nel rispetto della normativa vigente.

La LR Marche 6/2021 riguarda lo sviluppo della comunità delle *start-up* innovative nella Regione. In particolare, al fine di incoraggiare l'evoluzione e il rafforzamento del sistema economico regionale, potenziare le conoscenze e le competenze delle filiere produttive con l'applicazione delle tecnologie digitali e favorire le opportunità di lavoro e i processi di ricambio e di rigenerazione in chiave innovativa dell'imprenditoria del territorio, la Regione promuove iniziative volte a sostenere la nascita, lo sviluppo e il consolidamento delle imprese *start-up* innovative, nonché a rafforzare la comunità delle *start-up* e la rete dei luoghi finalizzati al loro sviluppo.

La normativa in materia di attività produttiva contenuta in leggi multimateria, in leggi riguardanti altri ambiti materiali, o in leggi finanziarie o di bilancio

Ci sono leggi che, pur essendo formalmente classificate in altri settori, hanno una incidenza indiretta nelle attività produttive perché riguardano alcune attività o alcune categorie di imprese. Si segnalano, ad esempio: due leggi che prevedono il sostegno dell'occupazione e dell'imprenditoria femminile (la LR Campania 17/2021 e la LR Piemonte 11/2021); la LR Basilicata 7/2021 che prevede lo scioglimento del Consorzio Industriale della Provincia di Potenza e la costituzione della Società Aree Produttive Industriali Basilicata S.P.A.; la LR Calabria 28/2021 che prevede l'aumento di capitale sociale della società aeroportuale calabrese S.p.A - SACAL; due leggi (la LR Lazio 2/2021 e la LR Lombardia 13/2021) che disciplinano le attività di tatuaggio e piercing, formalmente incluse nella materia 'professioni'; la LR Marche 15/2021, che detta disposizioni in materia di tutela dei consumatori e degli utenti, e la LR Piemonte 19/2021 di contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP); la LP Trento 14/2021 che modifica la legge provinciale sulla ricerca del 2005; LR Umbria 6/2021 che detta norme per la tutela delle prestazioni professionali rese sulla base di istanze presentate alla pubblica amministrazione per conto dei privati cittadini o delle imprese, al fine di tutelare il lavoro svolto dai professionisti e, contestualmente, ridurre e contrastare l'evasione fiscale.

Anche nel 2021 sono numerosissime le disposizioni riguardanti le attività produttive contenute in leggi multi-materia, multisettoriali, o in leggi finanziarie e di bilancio. Nel 2021 disposizioni che riguardano il settore ma contenute in altre leggi sono state segnalate

dalle Regioni: Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Provincia di Bolzano, Trento. Possono essere richiamate a titolo esemplificativo: la LR Friuli Venezia Giulia 6/2021, la LR Sardegna 17/2021, la LP Bolzano 5/2021 (multisetoriale) e la LR Veneto 17/2021 (multimateria).

Per quanto riguarda i regolamenti, il Friuli Venezia Giulia ha segnalato l'adozione di diversi regolamenti nei settori: artigianato (5 regolamenti), industria (5 regolamenti), sostegno all'innovazione dei settori produttivi (4 regolamenti), commercio (3 regolamenti).

Infine, nel 2021 sono state adottate tantissime delibere che riguardano la concessione di contributi alle imprese, l'approvazione di bandi, il sostegno all'innovazione, o che contengono misure regionali adottate nel quadro temporaneo per le misure di aiuti di stato a sostegno dell'economia nell'emergenza pandemica. Hanno segnalato atti amministrativi di tal sorta le Regioni: Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia Lombardia, Marche, Piemonte, Umbria, Veneto, Sardegna, Valle d'Aosta e le province di Bolzano e Trento.

1.3 La sanità regionale*

Il policy making nel 2021

L'analisi prende in considerazione i provvedimenti che le Regioni hanno ritenuto importante segnalare nei questionari somministrati⁷. Si ricorda che rappresentano solamente una parte della produzione normativa riguardante il settore la cui numerosità, o fonte, è quindi solo un 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 precedenti⁸ l'anno 2021 prosegue sulla scia dell'analisi effettuata per l'anno 2020, di conseguenza contraddistinta dal prosieguo dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. La pandemia ha imposto l'adozione di misure che riguardano tutti i settori di competenza dello Stato, in particolare, il più toccato è stato sicuramente quello della sanità.

Gli atti normativi e amministrativi nel complesso sono stati 849. Rispetto all'anno precedente (2020) il numero di atti è leggermente più basso (si passa dagli 896 del 2020 ai 849 del 2021⁹). Il grafico 1 riporta le frequenze delle tipologie di atti normativi e amministrativi generali non a tematica Covid-19 e quelli a tematica Covid-19.

I decreti di giunta regionale e provinciale rimangono predominanti. Gli atti del Commissario ad Acta riguardano le uniche due Regioni ancora in piano di rientro: Calabria e Molise, tra questi si nota che sono intervenuti poco attraverso i decreti del Commissario ad Acta per quanto riguarda gli atti relativi al problema Covid-19.

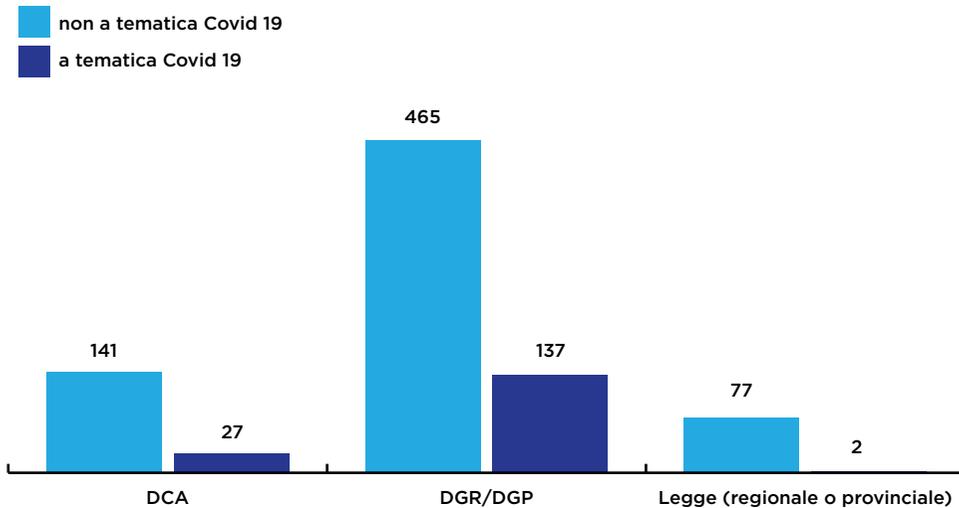
* Di Luca Giachi, tecnologo, ISSIRFA-CNR.

⁷ Non hanno risposto al questionario le Regioni Campania, Puglia e Sicilia.

⁸ Per i dati dei bienni precedenti 2014-2015, 2016-2017, 2018-2019 e 2020, si rimanda ai contributi, con il medesimo titolo "Tendenze nella sanità regionale", presente in: "Rapporto 2015- 2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea" (per il biennio 2014-2015), "Rapporto 2017- 2018 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea" (per il biennio 2016- 2017), "Rapporto 2019- 2020 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea" (per il biennio 2018-2019), "Rapporto 2021 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea" per l'anno 2020.

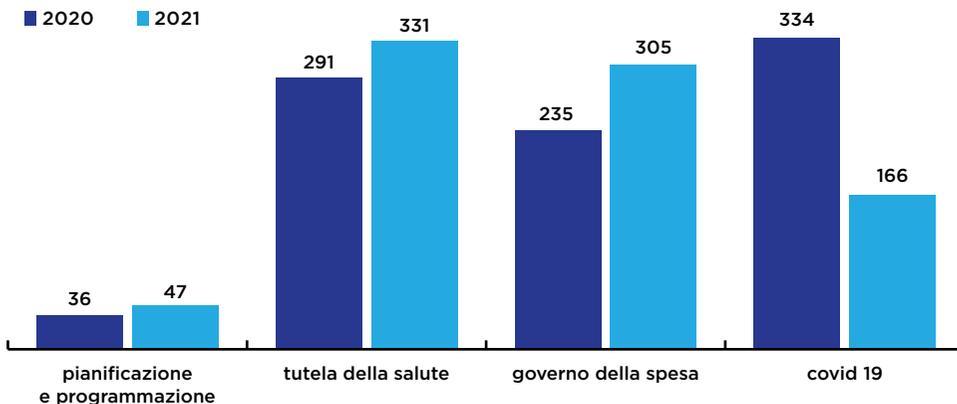
⁹ Come accennato nella nota 2, va sottolineato che questo abbassamento è a fronte di una Regione in più che non ha risposto al questionario. Difatti i dati del 2020 mancano delle Regioni Campania e Sicilia mentre per il 2021, come detto, si è aggiunta la non compilazione del questionario da parte della Regione Puglia.

Grafico 1 - Frequenza degli atti normativi e amministrativi tra quelli non a tematica Covid-19 (prima colonna) e quelli a tematica Covid-19 (seconda colonna) per dimensioni e tipologia di atto.



Fonte: elaborazioni ISSiRFA su dati questionario Camera

Grafico 2 - Ripartizione atti normativi e amministrativi regionali per l'anno 2020 e anno 2021 per dimensioni.



Fonte: elaborazioni ISSiRFA su dati questionario Camera

Il Grafico 2 presenta il numero complessivo di atti per l'anno 2021 (849) suddiviso nelle tre dimensioni principali considerate: "Pianificazione e programmazione", "Tutela della salute" e "Governo della spesa", a cui si aggiunge quella definita come Covid-19 che

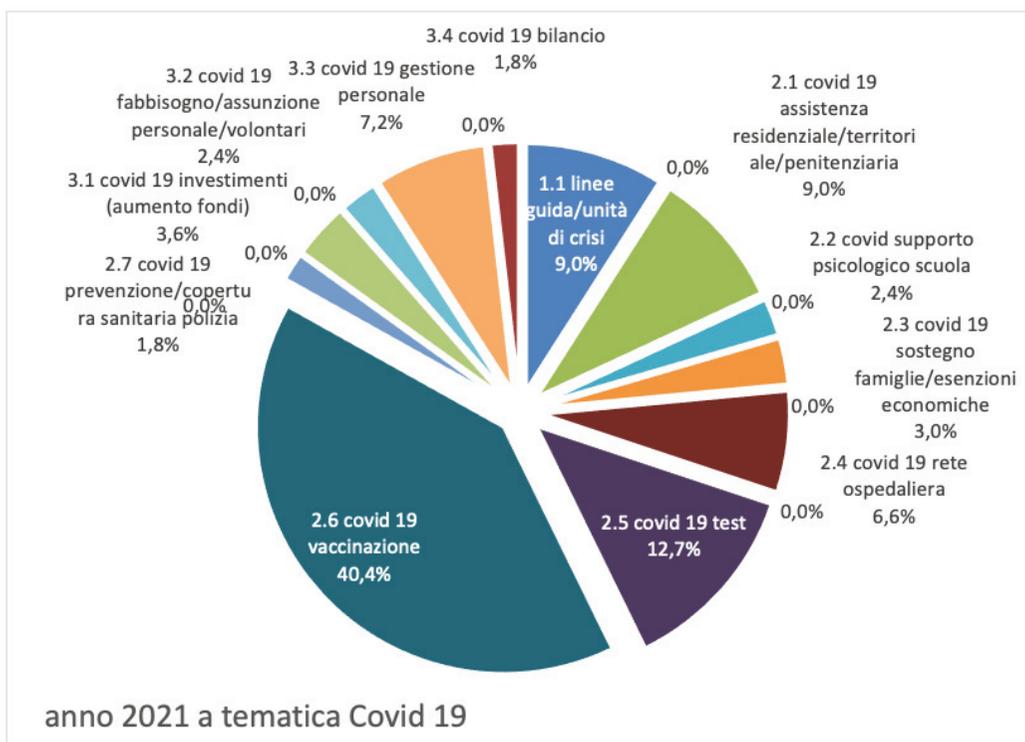
racchiude tutti gli atti normativi e amministrativi legati a questa epidemia. Il grafico prende in considerazione anche i dati del 2020.

Il grafico evidenzia una diminuzione complessiva degli atti a tematica Covid-19 con un aumento per le tre dimensioni “classiche” (pianificazione e programmazione, tutela della salute, governo della spesa).

Il grafico a torta 3 prende in considerazione gli atti a tematica Covid-19 per l’anno 2021 suddivisi per sottodimensioni delle tre dimensioni principali (Pianificazione e Programmazione 1.1; Tutela della Salute 2.1 - 2.9; Governo della Spesa 3.1 - 3.5).

Dal grafico risulta molto evidente come più del 50% degli atti riguardi l’aspetto della vaccinazione (40,4%) e in secondo piano quello delle politiche per i test (12,7%).

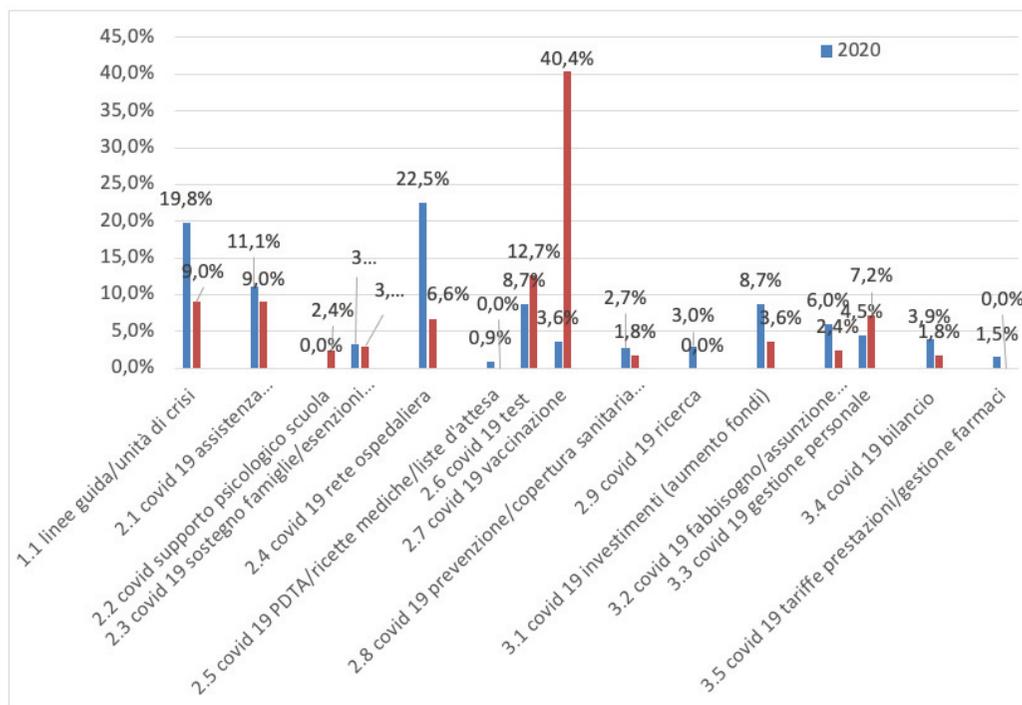
Grafico 3 - Ripartizione atti normativi e amministrativi regionali a tematica Covid-19 per l’anno 2021 per sottodimensioni delle tre dimensioni principali (Pianificazione e Programmazione 1.1 - 1.3; Tutela della Salute 2.1 - 2.7; Governo della Spesa 3.1 - 3.5)



Fonte: elaborazioni ISSIRFA su dati questionario Camera

La comparazione tra le sottodimensioni delle tre dimensioni principali del 2020 e del 2021 viene presentata in percentuale nel grafico 4.

Grafico 4 - Comparazione atti normativi e amministrativi regionali a tematica Covid-19 tra gli anni 2020 e 2021 per sottodimensioni delle tre dimensioni principali in percentuale (Pianificazione e Programmazione 1.1; Tutela della Salute 2.1 - 2.9; Governo della Spesa 3.1 - 3.5)



Fonte: elaborazioni ISSiRFA su dati questionario Camera

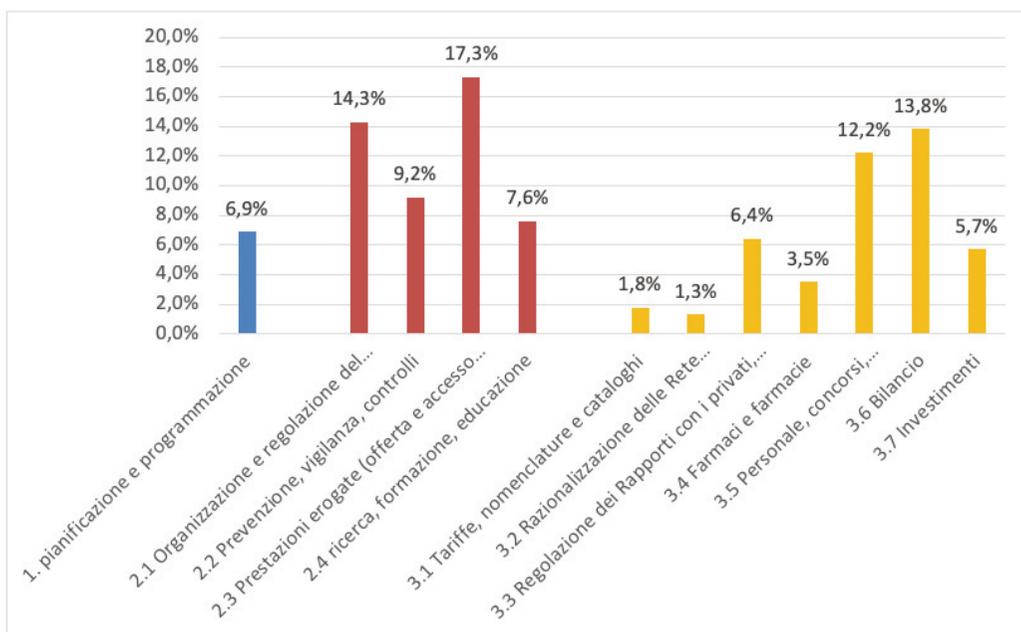
Si nota che alcune sottodimensioni presenti nel 2020 scompaiono nel 2021 (le sottodimensioni: 2.5 Percorso diagnostico terapeutico assistenziale PDTA/ricette mediche/liste d'attesa; 2.9 ricerca sul Covid-19; 3.5 tariffe prestazioni/gestione farmaci). Viceversa, a differenza del 2020, con il 2,4%, si sottolinea la presenza della tematica di supporto psicologico nelle scuole volto a supportare il superamento delle difficoltà psicologiche da parte degli studenti derivanti dall'epidemia.

C'è un orientamento abbastanza chiaro nella gestione della pandemia. Nel 2020 il problema stava nascendo e si stava profilando nella sua complessità. Gli atti più rilevanti del 2020 risultano quelli riguardanti le linee guida (19,8%) e la gestione della rete ospedaliera nel suo complesso (22,5%). Nel 2021 la "stabilizzazione" della pandemia apre il tema principale dei processi di vaccinazione della popolazione.

All'interno della tematica "vaccinazione" risultano predominanti gli atti volti alla par-

tecipazione dei medici di medicina generale e pediatri di libera scelta alla prosecuzione della campagna vaccinale anti sars-cov-2, l'organizzazione e la logistica per la somministrazione del vaccino in luoghi altri dagli ospedali, gli accordi con le farmacie ed enti privati per la somministrazione e le campagne di sensibilizzazione.

Grafico 5 - Ripartizione atti normativi e amministrativi regionali in percentuale per l'anno 2021 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 gli atti non a tematica Covid-19.



Fonte: elaborazioni ISSIRFA su dati questionario Camera

Il grafico 5 riporta gli atti normativi e amministrativi regionali, non a tematica Covid-19, in percentuale per l'anno 2021 per sottodimensioni delle tre dimensioni principali. Come già evidenziato nel grafico 1 vi è stato un aumento generale rispetto al 2020 delle tre dimensioni principali, in particolare del governo della spesa. Le sottodimensioni più numerose sono in linea con quelle degli anni precedenti: prestazioni erogate e organizzazione e regolazione del Servizio Sanitario regionale per la tutela della salute; le tematiche di bilancio e personale (particolarmente sui concorsi) per il governo della spesa. Continua a risultare, in linea con l'anno 2020, in ribasso la tematica della Regolazione dei rapporti con i privati.

Una breve conclusione

Sulla scia della pandemia scoppiata nel 2020 e proseguita nel 2021, la programmazione e pianificazione delle politiche sanitarie è rimasta in linea con quanto promosso nell'anno precedente. Difatti come ricorda l'Emilia-Romagna “nell'anno 2021 la programmazione degli obiettivi assegnati alle Aziende sanitarie ha necessariamente tenuto conto di quanto occorso nel 2020 nella gestione della fase pandemica ma anche della condizione di emergenza che è continuata a permanere nel 2021. Alla luce del diverso scenario organizzativo ed economico creatosi nel 2020, e ad una struttura dei costi e dei ricavi del SSR che si è inevitabilmente modificata a seguito dell'emergenza, è stato necessario formulare la programmazione economica finanziaria 2021 tenendo conto sia delle risorse derivanti dal riparto nazionale del fabbisogno sanitario standard sia delle risorse cd. “emergenziali” assegnate dalla Legge di stabilità 2021 e dai successivi decreti (es. Decreto 41/2021), per fronteggiare nell'anno 2021 l'emergenza ed il piano vaccinale”.

Difatti la legge di bilancio 78/2020 ha incrementato il livello del fabbisogno nazionale di circa € 2,0 mld, portando il livello del Fondo Sanitario Nazionale per il 2021 a € 121,4 mld. In particolare, nel 2020, sono stati stanziati per ciascun residente € 60,5 in più rispetto a quelli “concordati” in sede di Conferenza Stato Regioni (€ 1.949,6 pro-capite). Analogamente, nel 2021, le varie misure varate dal Governo hanno determinato un incremento del finanziamento pro-capite di € 66 rispetto a quanto previsto dal comma 403 della Legge di Bilancio 78/2020. Nonostante ciò, tali risorse a detta delle Regioni risultato comunque insufficienti a coprire i costi organizzativi e sanitari prodotti dalla pandemia¹⁰.

A prescindere dai commenti negativi delle Regioni, dalla legge di Bilancio 2021, già dal 2023 si invertirà la tendenza e se si confermeranno le indicazioni normative, nel giro di 2/3 anni il finanziamento sanitario si riporterà sulla traiettoria di crescita del periodo pre-pandemia.

Altro elemento rilevante per questo anno, sottolineato da Emilia-Romagna e Lombardia, è stato quello “della rendicontazione delle spese sostenute per fronteggiare il Covid-19. Tale processo si è realizzato attraverso la predisposizione e il mantenimento di una solida struttura di raccolta e aggregazione dei dati”¹¹. Tale processo prevedeva di contabilizzare le spese sostenute per la pandemia in un apposito centro di costo, ma la disomogeneità dei criteri di imputazione adottati dalle Regioni hanno fatto sì che fossero coperti con le risorse finalizzate dei costi ordinari.

Da ricordare, come esempio virtuoso, il protocollo di intenti per la reciprocità vacci-

¹⁰ *Le Regioni dichiarano il default sanitario: “Siamo sotto di 2,2 mld e abbiamo finito i soldi. Senza interventi dello Stato non riusciremo a garantire ulteriori costi pandemia e dovremo aumentare le tasse a cittadini e imprese”, Quotidiano Sanità, 16 Novembre 2021.*

¹¹ *Dal questionario Emilia-Romagna, 2021, Sez. 6.1.9. Governo della Spesa Sanitaria.*

nale anti SARS-CoV-2 tra la Regione Emilia Romagna e la Regione Liguria¹² che, al fine di facilitare il completamento del ciclo vaccinale, ha consentito ai cittadini emiliano-romagnoli in vacanza in Liguria, e ai liguri in vacanza in Emilia-Romagna, a partire dal mese di agosto 2021, periodo di maggiore afflusso turistico, di prenotare e ricevere la seconda dose anti SARS-CoV-2 nei punti vaccinali delle due Regioni anche durante il soggiorno turistico.

L'altro elemento di novità presente dall'analisi dei dati risulta la presenza di atti rivolti alla programmazione e attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). In particolare, hanno legiferato su tale tema le Regioni: Calabria, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Umbria.

Il Piano raggruppa i progetti di investimento e di riforma in sedici Componenti, raggruppate a loro volta in sei Missioni: la Missione 6 è quella dedicata alla Salute. Per l'attuazione del proprio PNRR, l'Italia ha ottenuto dall'EU € 191,5 mld., di cui € 68,9 mld. (il 36,0%) sotto forma di sostegno non rimborsabile e € 122,6 mld. (il rimanente 64,0%) in prestito. Nel PNRR, al comparto della sanità vengono attribuiti € 15,65 mld. a cui si aggiungono € 1,71 mld. del fondo React EU e € 2,89 mld. di un fondo complementare alimentato da scostamenti di bilancio, per un totale di € 20,23 mld. da ripartire tra le due Componenti della Missione salute e da spendere nel periodo 2021-2026.

Le due componenti della Missione salute sono:

- M6C1: reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza territoriale (circa il 45,0% delle risorse del PNRR, l'87,7% del fondo React EU e il 17,3% del fondo complementare)
- M6C2: innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale (circa il 55,2% delle risorse, il 12,3% del fondo React EU e l'82,7% del fondo complementare).

La prima Componente, in buona sostanza, ha come obiettivo il potenziamento dell'assistenza territoriale tramite la creazione di nuove strutture (Ospedali della Comunità (OdC) e Case della Comunità (CdC)), il rafforzamento dell'assistenza domiciliare e lo sviluppo della telemedicina. La seconda, invece, ha lo scopo di promuovere la digitalizzazione e il rafforzamento del capitale umano del SSN attraverso il potenziamento della ricerca e della formazione.

¹² DGR 1235/2021 per l'Emilia-Romagna; DGR 687/2021 per la Liguria.

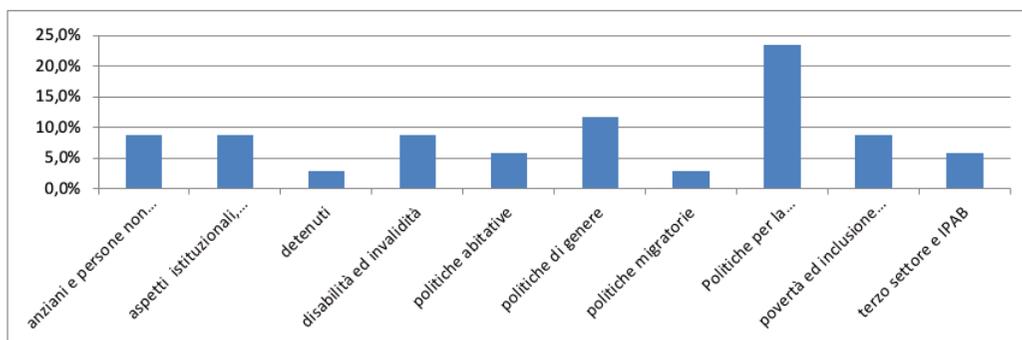
1.4 La legislazione regionale in materia socio-assistenziale nel 2021

Quadro d'insieme

Le leggi in materia socio-assistenziale promulgate nel 2021 sono 34, in calo rispetto al 2020 (39)¹³, tuttavia diverse disposizioni sono collocate all'interno di leggi finanziarie o c.d. multisettore. Non ci sono Regioni con una produzione legislativa particolarmente significativa rispetto alle altre.

La distribuzione tra i diversi ambiti si mantiene la stessa, con una prevalenza della legislazione di sostegno alle famiglie, che rimane intorno al 23% della produzione legislativa in questa materia. La disabilità e gli anziani rappresentano sempre ambiti di interesse per i legislatori regionali, ed insieme raggiungono circa il 18% della produzione legislativa di settore. Diversamente la produzione legislativa relativa all'organizzazione del servizio territoriale non appare particolarmente significativa per contenuti e numerosità.

Grafico 1 - Legislazione regionale in materia socio-assistenziale 2021: ripartizione per ambiti



4.2 Organizzazione del servizio regionale

La produzione legislativa in quest'ambito appare, in linea con l'andamento degli anni

¹³ 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.

precedenti (nel 2020 era presente una sola legge del Veneto). Solo il Piemonte¹⁴ interviene sul servizio regionale di assistenza per garantire continuità delle prestazioni residenziali di carattere sanitario, socio-sanitario e socio-assistenziale per anziani, persone con disabilità, minori, persone affette da tossicodipendenza o da patologie psichiatriche, con un contributo una tantum, previsto all'interno delle risorse dedicate all'assistenza sociale, per i titolari di autorizzazione al funzionamento delle strutture residenziali di tipo socio sanitario e socio-assistenziali, non convenzionate con il servizio sanitario (per posto letto) e per fornitori accreditati di prestazioni domiciliari sociali e sanitarie per spese, non altrimenti finanziate dalla pubblica amministrazione, relative all'acquisto di dispositivi di protezione individuale, e per far fronte a maggiori spese del personale, nonché a quelle spese specifiche per la messa in sicurezza degli assistiti e per migliorarne la qualità dell'assistenza, con interventi finalizzati a garantire il benessere psicofisico dei medesimi.

L'Abruzzo per contrastare lo spopolamento delle zone montane ha previsto un serie di agevolazioni, dall'assegno di natalità, ai contributi per i nuclei familiari per coloro che prendono la residenza nei piccoli comuni montani.

Le politiche per la famiglia e di contrasto alla povertà

Le leggi regionali emanate nell'ambito delle politiche familiari in senso stretto sono 7, a cui si aggiungono diverse disposizioni contenute in leggi in materia finanziaria e in leggi multisettoriali. A differenza del precedente anno, in cui la maggior parte degli interventi nascevano dalla necessità di assicurare un sostegno alle famiglie in difficoltà per l'emergenza Covid-19, la legislazione del 2021 segna un ritorno alla "normalità". Due leggi regionali, della Basilicata e del Lazio¹⁵ sono dedicate ai genitori separati e con difficoltà economiche, al fine di favorire il mantenimento di un rapporto equilibrato e continuativo dei figli con i genitori. Si tratta di misure che prevedono sia un sostegno economico sia un aiuto per far fronte alle difficoltà abitative. I destinatari delle due leggi non sono esattamente sovrapponibili in quanto solo il Lazio include, nei beneficiari, le coppie formate con unione civile e/o in convivenza di fatto, specificando che tutti i benefici sono destinati ai genitori, residenti nella Regione e che si trovino in una condizione di difficoltà economica a seguito della pronuncia dell'organo giurisdizionale all'obbligo di versamento dell'assegno di mantenimento dei figli e di assegnazione della casa familiare all'altro genitore, con un reddito ISEE non superiore a 20.000,00 euro¹⁶. La legge del Lazio contiene una disciplina completa, mentre la Basili-

¹⁴ LR Piemonte 3/2021

¹⁵ Basilicata LR 46/2021, Lazio LR 9/2021, Lombardia LR 1/2021.

cata rinvia ad una delibera della Giunta la definizione di molti aspetti applicativi, tra cui le indicazioni sui contributi economici e il sostegno per i canoni di locazione.

Il Trentino Alto Adige interviene sul c.d. pacchetto famiglia e previdenza sociale¹⁷ potenziando gli strumenti di previdenza sociale con forme di aiuto alle famiglie già a partire dal primo nato/a o con sostegno a coloro che interrompono l'attività lavorativa e hanno difficoltà a costituirsi una pensione per vari motivi (per esempio, avere buchi contributivi a causa della nascita dei figli o dell'assistenza a familiari non autosufficienti). La Provincia di Trento¹⁸ invece allarga il sostegno alle famiglie numerose e con difficoltà economiche prevedendo interventi e contributi, per l'adesione a scuole musicali, delle federazioni e ad altri enti strumentali per avvicinarsi alla cultura e di intraprendere percorsi culturali a favore dei figli. Sempre la Provincia di Trento¹⁹, per contenere gli effetti negativi derivanti dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 e assicurare ai nuclei familiari in difficoltà una maggiore disponibilità di risorse economiche, ha esteso anche al 2021 la sospensione, da parte delle banche, del pagamento delle rate dei mutui agevolati ai sensi delle disposizioni provinciali in materia di edilizia abitativa agevolata, per l'acquisto, la costruzione, il risanamento e l'acquisto e risanamento dell'abitazione principale; dei mutui per l'anticipazione delle detrazioni d'imposta per le spese relative ad interventi di recupero e di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio ed ha esteso al 2021 anche alcune agevolazioni in materia di contributo integrativo all'affitto sul libero mercato. Questi interventi vengono finanziati dalla Provincia con la quota libera dell'avanzo di amministrazione dell'anno 2020 e attuati tramite un protocollo d'intesa tra la Giunta provinciale e il Consiglio delle autonomie locali, con il quale individuano le modalità di raccordo delle politiche introdotte per i rispettivi ambiti di competenza al fine di coordinare le misure di sostegno poste in essere dagli enti locali e dalla Provincia. La Provincia è altresì intervenuta sul coordinamento tra disposizioni statali e provinciali in materia di misure per la promozione della famiglia introducendo il ricorso ad analisi di comparazione dei modelli provinciale e statale per la definizione della condizione economico-patrimoniale con riguardo ai soggetti che accedono alle misure provinciali. La Provincia inoltre continua ad intervenire sull'assegno unico provinciale (AUP)²⁰ confermandone la natura di strumento

¹⁶ *La Regione ha stanziato quasi 4 milioni di euro per il triennio 2021-2023. Sono previste misure di sostegno economico: riconoscimento di un credito d'imposta da utilizzare a compensazione delle somme corrisposte attraverso il portale dei pagamenti elettronici ai fini della compartecipazione del cittadino alla spesa sanitaria; un contributo una tantum di importo non superiore a 10.000,00 euro, riconosciuto al genitore in condizione di disoccupazione involontaria; un contributo una tantum di un importo non superiore a 1.000,00 euro per l'acquisto di medicinali per i figli minori di tre anni. Misure di sostegno abitativo: un contributo non inferiore a 200,00 euro, della durata di dodici mesi, per il pagamento del canone di locazione; l'individuazione di immobili di proprietà pubblica da destinare ad alloggi con canoni di locazione agevolati; la promozione di protocolli d'intesa con gli enti locali e gli enti pubblici e privati per la concessione di alloggi a canone agevolato.*

¹⁷ TAA LR 1/2005.

¹⁸ PA Trento LP 14/2021.

¹⁹ PA Trento LP 7/2021.

²⁰ L'AUP è uno strumento di sostegno alle famiglie e ai singoli, a carattere universalistico introdotto con LP

flessibile in grado di adattarsi alla situazione emergenziale dovuta alla pandemia e coordinandolo con le misure nazionali.

Accanto a questi provvedimenti diretti in modo specifico alle famiglie si segnalano, ancora, una serie di interventi di sostegno dovuti, in modo specifico alla pandemia da covid-19. L'Emilia-Romagna²¹ ha previsto una serie di contributi a tutte quelle professioni ed attività che hanno fortemente risentito degli effetti della pandemia quali le professioni turistiche di guida e accompagnatore turistico, di maestro di sci e snowboard, nonché gli operatori del settore culturale e creativo e della ristorazione, le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale e le fondazioni del Terzo settore, con sede nella Regione e iscritte all'anagrafe delle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS). Alcune regioni sono intervenute per via amministrativa come, ad esempio, la Provincia di Bolzano che ha assunto una serie di regolamenti per introdurre forme di sostegno per fronteggiare i periodi di sospensione di diverse attività sempre dovute all'emergenza Covid-19.

A fronte di interventi assunti per fronteggiare situazioni emergenziali, o comunque per continuare a garantire forme di sostegno in situazioni di bisogno, si registrano in alcune Regioni difficoltà di adeguamento a disposizioni nazionali su criteri relativi a servizi o strutture sociali come, per esempio, in Calabria dove è stato previsto un doppio slittamento dei termini per l'adeguamento ai requisiti strutturali e organizzativi delle strutture socioeducative per la prima infanzia (di cui all'articolo 23 della legge. 15/2013).

Nell'ambito delle politiche di inclusione sociale sia l'Emilia-Romagna che la Puglia hanno previsto per le persone senza dimora, il diritto di iscriversi nelle liste degli assistiti delle Aziende sanitarie locali (ASL) del territorio regionale, a seguito di segnalazione da parte dei servizi sociali pubblici, e di usufruire dell'assistenza sanitaria²².

La Sicilia ha emanato una legge²³ per promuovere azioni contro l'indigenza, l'esclusione sociale e la povertà, coordinandosi con le disposizioni nazionali e dell'unione europea, le autonomie locali e il terzo settore. A questi fini la Regione ha stanziato 15.000.000,00 di euro. In particolare, la Regione ha previsto di sostenere sia singole persone che nuclei familiari, con particolare riferimento ai casi per i quali gli interventi, già previsti da altre disposizioni, risultino inidonei o insufficienti e avvalendosi anche di organismi rappresentativi degli enti del terzo settore, considerati un riferimento essenziale per la rilevazione e la sintesi dei fabbisogni sociali emergenti. È direttamente la Regione, senza il coinvolgimento degli enti locali, a gestire i bandi e gestire le procedure per l'as-

20/2016.

²¹ Emilia-Romagna LR 2/2021.

²² Le Regioni distinguono tra assistenza sanitaria primaria, garantita in Puglia e accesso alle prestazioni LEA, in Emilia-Romagna.

²³ Sicilia LR 16/2021.

segnazione di immobili in comodato d'uso, del patrimonio regionale o oggetto di confisca della criminalità organizzata o IPAB non utilizzati ad enti del terzo settore (così come indicati dall' art. 4, c. 1 e 3, del d.lgs. 117/2017). In particolare gli interventi a titolarità regionale prevedono, interventi straordinari per i casi di indigenza, bisogno ed emergenza alimentare; azioni di sostegno per il ricovero di indigenti e soggetti in condizione di marginalità sociale estrema; azioni a sostegno delle persone in condizione di isolamento ed esclusione sociale.

La Valle d'Aosta, ha previsto misure a sostegno, nella forma di contributi economici, alle famiglie in stato di bisogno, in base sia all'ISEE che al numero di componenti il nucleo familiare; interventi a favore degli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica, nella forma di un contributo al canone di locazione e trasferimenti finanziari straordinari ai soggetti titolari dei servizi per la prima infanzia, a titolo di rimborso della riduzione delle rette a carico delle famiglie che usufruiscono dei servizi.

Le politiche per la disabilità e gli anziani

Le leggi in questi due ambiti sono 6, in deciso calo rispetto all'anno precedente, anche se la produzione amministrativa in questi ambiti resta piuttosto consistente. In considerazione del progressivo invecchiamento della popolazione molte Regioni hanno già da tempo rivolto la loro attenzione a questa fascia di popolazione attraverso leggi che valorizzano una partecipazione attiva nella vita civile. Entra in questo gruppo di Regioni, il Lazio con una legge che riconosce e valorizza il ruolo della persona anziana (over 60 anni) nella comunità, promuovendone la partecipazione attiva alla vita sociale, civile, economica e ricreativa e favorendo il diritto alla cittadinanza e il benessere psico-fisico nell'ambito dei contesti della vita quotidiana. In particolare è prevista una programmazione degli interventi con il concorso del Terzo settore e delle OOSS e nell'ambito dei piani sociali di zona. Le iniziative sostenute dalla Regione vanno da una formazione permanente attraverso la partecipazione delle persone anziane a processi educativi e consultivi e alle attività ricreative e alla formazione, alla promozione e sostegno di protocolli operativi con le scuole di ogni ordine e grado, con le università e i musei, con le associazioni di categoria e le organizzazioni sindacali per la realizzazione di progetti che prevedano il coinvolgimento di persone anziane. Sono, inoltre, favorite le iniziative volte a prevenire l'invecchiamento precoce, quali la perdita dell'autosufficienza e contrastare la diffusione del fenomeno delle demenze e del declino cognitivo, attraverso la stipula di protocolli operativi tra gli enti locali territoriali, le aziende sanitarie locali, gli enti del Terzo settore e i centri anziani, favorendo la ricognizione dei bisogni assistenziali e l'implementazione delle diagnosi precoci per le demenze. Anche sul piano abitativo sono favorite

forme di *cohousing*, case protette e convivenze solidali, al fine di contrastare la solitudine ed eliminare le barriere architettoniche. Infine, sono promosse quelle politiche che favoriscono la permanenza degli anziani nel loro abituale contesto familiare e territoriale, e iniziative per una vita di relazione attiva al fine di prevenire i fenomeni di isolamento sociale, limitando l'ospedalizzazione e l'inserimento in strutture assistenziali residenziali. La Regione inoltre riconosce la famiglia come risorsa nelle politiche di invecchiamento attivo, sostenendo i nuclei familiari che mantengono le persone anziane presso il proprio domicilio, anche se non autosufficienti, attraverso la garanzia del diritto all'assistenza domiciliare integrata sociosanitaria e l'inserimento delle famiglie all'interno di reti più ampie di auto-organizzazione dei servizi a sostegno dei compiti familiari di promozione dell'invecchiamento attivo.

In materia di disabilità le leggi specifiche sono 3, ma sono presenti anche alcune disposizioni "spot" in leggi di tipo finanziario che vanno dall'esonero dal pagamento della tassa regionale per il diritto allo studio universitario per gli studenti con disabilità riconosciuta (ai sensi del comma 1 dell'art. 3, della legge 104/1992 o con una invalidità pari o superiore al 66%), introdotta in Basilicata, ad un contributo annuale una tantum della Toscana per il 2022 (pari ad euro 700,00), a favore delle famiglie per ogni minore disabile e in presenza di un'accertata sussistenza nel disabile della condizione di handicap grave (art.3, c.3, della legge 104/1992); a progetti e servizi integrativi, migliorativi ed aggiuntivi favore degli studenti delle scuole di secondo grado con disabilità, finanziati dalla Regione Sicilia²⁴.

Tra gli interventi specifici, destinati a persone con diverse abilità, la Provincia di Trento ha previsto una legge dedicata all'inserimento lavorativo delle persone con disturbi dello spettro autistico. Le disposizioni hanno in realtà un portata più ampia non limitandosi a favorire esclusivamente l'inserimento lavorativo, ma prevedono una formazione specifica degli operatori dei Centri per l'Impiego impegnati nell'occupazione dei disabili e degli svantaggiati (legge 68/1999). L'intento del legislatore regionale è di realizzare una riforma complessiva di questo settore delicatissimo cercando di favorire una cultura più attenta alle persone con disturbi dello spettro autistico e che valorizzi una rete integrata del sistema dei servizi sanitari, socio-sanitari, socio-assistenziali, educativi, per il miglioramento delle condizioni di vita, l'inclusione sociale dei soggetti interessati e delle relative famiglie. In quest'ambito si segnalano altresì leggi con valenza istituzionale quali l'istituzione del Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità da parte delle Lombardia o la Puglia. Quest'ultima, al fine di promuovere la piena tutela dei diritti e degli

²⁴ La LR 9/2021 è stato oggetto di impugnativa relativamente all'art. 41, Progetti in favore degli studenti con disabilità, in quanto la spesa era stata apposta a carico della Missione 13 del bilancio Regionale destinata a finanziare i LEA sanitari. A seguito del ricorso alla Corte costituzionale (in quanto non è consentito ad una Regione sottoposta a piani di rientro imputare alla Missione 13 altre spese che non siano LEA), la legge regionale è stata modificata (LR 29/2021) imputando la spesa alla Missione 12, programma 2, relativa all'assistenza sociale.

interessi delle persone con disabilità, ha disciplinato una serie di interventi per promuovere e valorizzare l'organizzazione dell'amministratore di sostegno, come molte Regioni hanno già fatto²⁵, prevedendo altresì il rimborso degli oneri sostenuti per la stipulazione di polizze assicurative contratte in favore di tutori volontari di minori stranieri non accompagnati. In particolare, la Regione ha previsto l'istituzione di un fondo per l'attività di sostegno a supporto della fragilità patologica ed economica, finalizzato a sostenere il ricorso all'istituto dell'Amministrazione di sostegno da parte del Giudice tutelare per le persone prive di reddito e di beni immobili.

Le politiche abitative

Le leggi in quest'ambito specifico sono solo 2, un numero piuttosto esiguo rispetto agli anni precedenti, anche per la cessazione di interventi legati all'emergenza pandemica, che avevano visto molte Regioni assumere provvedimenti di sostegno per le famiglie, tuttavia anche in quest'ambito sono numerosi i provvedimenti amministrativi che segnano una continuità rispetto alla legislazione degli anni precedenti. Alcune disposizioni, con finalità manutentive, sono inoltre contenute in leggi di natura finanziaria o in leggi multisettoriali.

La Toscana prosegue nella politica avviata nel 2020, a seguito dell'emergenza Covid-19, quando aveva autorizzato (LR 78/2020, Disposizioni per la realizzazione di interventi edilizi di tipo sperimentale in materia di alloggi sociali a seguito dell'emergenza Covid-19) la sottoscrizione di quote del Fondo Housing Toscana InvestiRe S.g.r. S.p.a., allo scopo di promuovere la realizzazione di alloggi sociali, con interventi di tipo innovativo e sperimentale. Proseguendo in questa politica la Regione, considerando l'ampliamento della fascia di popolazione che necessita di soluzioni abitative diversificate, ha ritenuto il social housing ancora come una soluzione abitativa in grado di rispondere ai profondi cambiamenti, non solo economici, ma anche sociali e culturali causati dal distanziamento e dalle altre misure precauzionali richieste e necessarie per fronteggiare la situazione emergenziale in corso e le relative conseguenze dalla stessa derivanti. In quest'ottica la Regione ha sottoscritto nuove quote Fondo Housing Toscano InvestiRe S.g.r. S.p.a.²⁶, per la promozione di servizi integrativi di comunità per la gestione di alloggi sociali (autorizzando la spesa massima di euro 1.000.000,00 per la sottoscrizione di quote del Fondo)²⁷ per la promozione di servizi integrativi di comunità per la gestione di alloggi sociali. I servizi

²⁵ E ultime che sono intervenute in questo ambito sono Basilicata (LR 15/2020) e Toscana (LR 18/2020).

²⁶ Toscana LR 38/2021.

²⁷ La copertura delle spesa è stata realizzata con una variazione di bilancio.

integrativi previsti sono relativi alla creazione e al supporto del Gestore sociale, soggetto dedicato alle attività di *property, facility management* e promozione sociale del patrimonio dei complessi di social housing quale presidio della vita della comunità di riferimento al fine di rafforzare la capacità di autogestione dei servizi e degli spazi comuni; alla creazione e al supporto di modelli di abitare collaborativo finalizzato alla condivisione degli spazi e dei servizi per la gestione di attività quotidiane, coprogettazione di attività da svolgere negli spazi comuni; alla collaborazione nella gestione degli spazi comuni; all'inserimento, nell'intervento residenziale, di servizi locali che rafforzino le relazioni con il quartiere esistente; all'attivazione di percorsi di comunità che favoriscano gli scambi intergenerazionali, i servizi di supporto alle persone fragili e la sperimentazione di servizi innovativi di tipo collaborativo.

L'Umbria, con una legge di manutenzione²⁸, è intervenuta sulla precedente disciplina relativa all'edilizia sociale residenziale piuttosto risalente (LR 23/2003), ridefinendo i destinatari attraverso una sostanziale equiparazione delle situazioni dei portatori di disabilità con le persone anziane.

Molto ampia è la produzione amministrativa in quest'ambito, che peraltro dà seguito alle numerose disposizioni assunte durante la pandemia che prevedevano sostegni ai canoni di locazione, la sospensione dei mutui o altre forme di agevolazione che vengono rinnovate o prorogate.

Il Terzo settore

L'Emilia-Romagna²⁹ ha seguito dell'emergenza Covid-19 ha previsto forme di sostegno per le associazioni del terzo settore. In particolare ha concesso, per gli anni 2021-2023, un contributo massimo di 4 mil di euro, per ciascun esercizio, ai Comuni o alle Unioni di comuni capofila degli ambiti distrettuali, per Aziende di Servizi alla Persona (ASP) o, alternativamente, alle Aziende Speciali Consortili (ASC) - di cui gli enti locali si avvalgono per la gestione dei servizi alla persona³⁰, per le organizzazioni di volontariato, le associa-

²⁸ Umbria LR 15/2021. La legge è oggetto di ricorso davanti alla Corte costituzionale relativamente alla disposizione contenuta nell'art. 35, comma 2, che tra le ipotesi di decadenza dall'assegnazione, prevede che l'assegnatario o un altro componente il nucleo familiare decada dal beneficio nel caso in cui "abbia usato o abbia consentito a terzi di utilizzare l'alloggio, le sue pertinenze o le parti comuni, per attività illecite che risultino da provvedimenti giudiziari, della pubblica sicurezza o della polizia locale". Tale previsione determinerebbe un'ingerenza del legislatore regionale nella materia "ordine pubblico e sicurezza", riservata dall'art. 117, secondo comma 2, lett. h), della Costituzione alla legislazione esclusiva dello Stato.

²⁹ Emilia-Romagna LR 11/2021, Disposizioni per la valorizzazione delle forme pubbliche di gestione dei servizi sociali e socio-sanitari.

³⁰ La legge è stata emanata nell'ottica di razionalizzazione delle forme pubbliche di gestione dei servizi sociali e socio-sanitari in attuazione della LR 12/2013, Disposizioni ordinamentali e di riordino delle forme pubbliche di gestione nel sistema dei servizi sociali e socio-sanitari. Misure di sviluppo e norme di interpretazione autentica in materia di Aziende pubbliche di servizi alla persona.

zioni di promozione sociale, le fondazioni del Terzo settore iscritte nei registri regionali o nazionali, un contributo per far fronte ai costi dagli stessi sopportati in conseguenza delle misure per il contenimento degli effetti della pandemia da Covid-19 e per sostenere le attività di interesse generale in risposta ai bisogni della popolazione³¹.

Le Marche, con un intervento di manutenzione sulla legislazione precedente, istituiscono il registro regionale delle associazioni di promozione sociale aventi sede nel proprio territorio. Le organizzazioni di volontariato, intese come ogni ente di coordinamento o federazione di organismi di volontariato, assumono la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento delle proprie finalità, compatibilmente con lo scopo solidaristico.

Politiche migratorie

Nel corso del 2021 solo la Sicilia ha emanato una specifica legge in materia di accoglienza e gestione di immigrati le cui disposizioni sono state in parte oggetto di un ricorso dello Stato presso la Corte costituzionale³² per contrasto con i principi fondamentali della disciplina statale in materia di immigrazione e di diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini degli Stati non appartenenti all'Unione europea per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in tali materie oltre che la previsione di una programmazione senza alcun riferimento agli strumenti di coordinamento previsti dalla disciplina statale. La legge siciliana, al di là dell'impugnativa, è comunque una legge organica rivolta ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e gli apolidi dimoranti sul territorio della Regione ai richiedenti e ai titolari di protezione internazionale e ai beneficiari di protezione complementare presenti nel territorio regionale. Gli interventi previsti dalla legge si estendono ai cittadini dell'Unione europea, laddove non siano già destinatari di norme statali e regionali più favorevoli. La legge prevede una programmazione triennale e annuale degli interventi (tale previsione è tra gli oggetti di impugnativa) e una valutazione dell'efficacia e efficienza degli stessi, prevede un coinvolgimento tanto degli enti locali con funzioni relative alle politiche abitative e del lavoro, alla valorizzazione e alla tutela dell'identità culturale, all'integrazione sociale, alle pari opportunità di genere e alla partecipazione alla vita pubblica locale e del terzo settore. È prevista l'istituzione di un Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio per effettuare il monitoraggio e sviluppare analisi del fenomeno sul territorio regionale e quale momento di confronto da parte di tutte le istituzioni coinvolte; è, altresì, prevista una Conferenza an-

³¹ *Emilia-Romagna LR 2/2021, artt. 6.*

³² *REG. ric. 58/2021 n.° parte 1.*

nuale a cui sono invitati i rappresentanti delle istituzioni locali, degli enti del Terzo settore, delle comunità e associazioni rappresentative dei destinatari della legge e delle organizzazioni sindacali, nonché esponenti delle Università e degli Istituti di ricerca. Sono espressamente previsti una serie di interventi di cui la Regione si fa carico, tra cui favorire il rientro volontario e il reinserimento nei Paesi di origine; interventi per i minori stranieri non accompagnati; la realizzazione di un elenco regionale dei mediatori culturali (oggetto di impugnativa); interventi in ambito sociale e sanitario (una parte di quelli sanitari è oggetto di impugnativa); interventi di politiche abitative; l'accesso ai servizi educativi per l'infanzia e il diritto allo studio; misure per l'inserimento lavorativo.

L'Umbria è, invece, intervenuta con una intervento di manutenzione in materia di edilizia residenziale ridefinendo i destinatari delle misure.

Le altre politiche sociali

Il 2021 segna una ripresa della legislazione sulle politiche di genere con 4 leggi specifiche, di cui 3 dedicate alla promozione della parità retributiva tra i sessi, il sostegno dell'occupazione e dell'imprenditoria femminile, nonché per la valorizzazione delle competenze delle donne. Sono tre le Regioni che hanno emanato leggi simili: la Puglia, la Campania e il Lazio. Quest'ultima adotta il bilancio di genere come strumento diretto ad analizzare il diverso impatto sulla condizione di donne e uomini in ogni settore di intervento normativo. Questo provvedimento detta disposizioni per favorire la parità retributiva fra i sessi, l'affermazione delle donne nel mercato del lavoro, la valorizzazione delle competenze delle donne, la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e la diffusione di una cultura organizzativa non discriminatoria. Le tre Regioni prevedono l'istituzione di un registro/elenco delle imprese virtuose in materia retributiva di genere e un sistema di premialità per le imprese iscritte.

Tutte le leggi regionali prevedono misure per favorire l'occupazione femminile stabile e di qualità sostenendo e valorizzando le imprese che assumono donne con contratti di lavoro subordinato a tempo pieno o parziale e indeterminato. È prevista una specifica attività di formazione per il reinserimento lavorativo delle donne disoccupate, misure per il reinserimento sociale e lavorativo delle donne con disabilità e per donne che hanno subito violenza, forme di microcredito per donne in situazioni di disagio personale e sociale. È, altresì, prevista l'istituzione, nelle tre regioni dello sportello donna presso i centri per l'impiego e la previsione di strumenti per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, che vanno dal promuovere l'istituzione di micronidi nei luoghi di lavoro, per favorire il rientro delle donne dopo la maternità, alla stipula di accordi e protocolli di intesa con le organizzazioni imprenditoriali e le organizzazioni sindacali per l'adozione di moduli la-

vorativi orari che conciliano i tempi di vita e tempi di lavoro, riconoscendo alle imprese che adottano detti moduli specifiche premialità, sotto forma di punteggio aggiuntivo ai fini della partecipazione a bandi e avvisi comunque erogati dalla Regione o, infine, è favorita la costituzione di banche del tempo e in generale di ogni iniziativa volta ad armonizzare i tempi delle città con i tempi di cura e della famiglia. Le differenze maggiori tra le diverse leggi si registrano nelle disposizioni relative al finanziamento. La Regione Lazio, e in una certa misura anche la Campania dettano le risorse destinate a finanziare i diversi interventi previsti dalla legge regionale fino al 2023. Diversamente la Puglia prevede un generico e indistinto finanziamento della legge nel suo insieme, per ciascun anno fino al 2023.

In quest'ambito si segnala la Provincia di Trento che, con un intervento manutentivo sulla legge relativa alla prevenzione della violenza di genere e per la tutela delle donne (LP 6/2010), ha previsto³³ la concessione di un assegno di autodeterminazione per le donne che hanno subito violenza.

Conclusioni

Se la produzione legislativa regionale del 2020 era stata tutta segnata dalla pandemia con interventi finalizzati a sostenere le famiglie e le fasce di popolazione più deboli, sebbene con modalità differenti, il 2021 segna un deciso ritorno alla normalità, con le Regioni, che in molti casi, continuano a sostenere gli effetti dei provvedimenti assunti nella situazione di emergenza, come, per esempio, nell'ambito delle politiche abitative, ma cominciano a guardare oltre l'emergenza. Segno di questa ripresa della "normalità" sono, ad esempio, le tre leggi sulle pari opportunità, dove prevalenti sono le disposizioni relative agli interventi e alle azioni per favorire l'integrazione e il sostegno alle donne nel mondo del lavoro; la legge laziale sull'invecchiamento attivo, che prende in considerazione questa fascia di popolazione come risorsa attiva in grado di contribuire al contesto sociale e non solo essere oggetto di assistenza; la legge organica della Sicilia sull'accoglienza e l'inclusione degli immigrati, che segna la ripresa della produzione legislativa in un ambito in cui le Regioni erano state già molto attive.

Dalla produzione amministrativa, segnalata dalle Regioni, emerge come gran parte di questa sia dedicata alla gestione delle risorse provenienti dai fondi statali che spesso continuano a funzionare come una sorta di volano per le Regioni che hanno spesso colto l'occasione per istituire dei paralleli fondi regionali. Pertanto la ripartizione delle risorse

³³ PA Trento LP 3/2021.

nazionali provenienti, ad esempio, dal Fondo nazionale per le politiche sociali, quello per la non autosufficienza, quello per i caregivers, quello per la famiglia o quello per le pari opportunità, sono sia l'occasione per ripartire le risorse regionali, che spesso completano e integrano le risorse statali, sia l'occasione per programmare attività e interventi in quello specifico ambito. Tuttavia se la produzione legislativa regionale sembra riacquistare una sua identità negli ambiti di sviluppo che le sono più propri, sul piano amministrativo sembra stabilizzarsi una stabile collaborazione tra Stato e Regioni che, passando per la gestione delle risorse, sembra in realtà tradursi in una sorta di co-gestione delle politiche, anche in materie residuali, con una pianificazione di obiettivi e programmi condivisa.

Tabella 1 - Produzione legislativa regionale in materia sociale 2021

Regione	anziani e persone non autosufficienti	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	detenuti	disabilità ed invalidità	politiche abitative	politiche di genere	politiche migratorie	Politiche per la famiglia, materno-infantile	povertà ed inclusione sociale	terzo settore e IPAB	varie	Totale
Abruzzo								1				1
Basilicata		1						1				2
Calabria		1	1					2				4
Campania						1						1
Emilia Romagna									1	1		2
Friuli V.G.	1					1		1				3
Lombardia				1				1				2
Marche										1		1
Molise											1	1
PR Bolzano				1		1		1				3
PR Trento	1	1										2
Puglia				1		1			1		1	4
Sardegna	1						1		1		1	4
Sicilia								1				1
Toscana					1							1
Umbria					1							1
Valle D'Aosta											1	1
Totale	3	3	1	3	2	4	1	8	3	2	4	34

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

Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria per il 2021 e il 2022

Riguardo al processo di bilancio della manovra per il 2022, anche quest'anno due sono gli aspetti che le Regioni sono state chiamate ad approfondire nel questionario: l'eventuale introduzione di 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 che segue abbiamo riportato le leggi regionali e provinciali del 2021 per eventuali ulteriori approfondimenti.

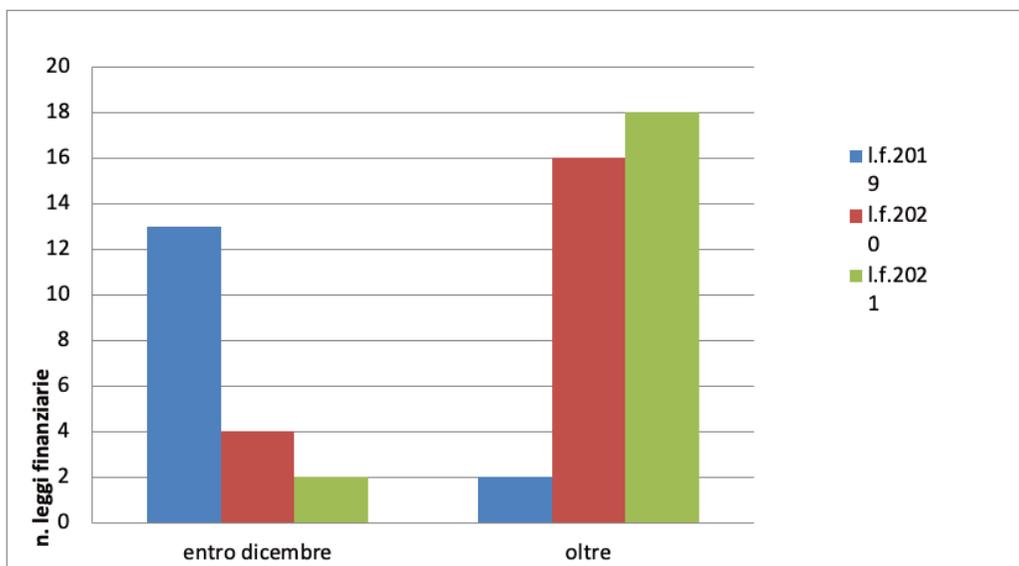
Tabella 1 – LR 2021

REGIONE	2021
Abruzzo	LR 20 gennaio 2021, n. 1
Basilicata	LR 12 marzo 2021, n. 8
Calabria	LR 27 dicembre 2021, n.37
Emilia-Romagna	LR 28 dicembre 2021, n.21
Friuli Venezia Giulia	LR 30 dicembre 2020, n. 26
Lazio	LR 11 agosto 2021, n. 14
Liguria	LR 29 dicembre 2021, n. 21
Lombardia	LR27 dicembre 2021, n. 25
Marche	LR 31 dicembre 2021, n.38
Molise	LR 4 maggio 2021, n.1
Piemonte	LR 12 aprile 2021, n.7
Prov. Aut. Bolzano	LP 22 dicembre 2020, n. 16
Prov. Aut. Trento	LP 27 dicembre 2021, n.21
Sardegna	LR 25 febbraio 2021, n.4
Toscana	LR 28 dicembre 2021, n.55
Umbria	LR 30 dicembre 2021, n.18
Valle d'Aosta	LR 22 dicembre 2021, n.35
Veneto	LR 29 dicembre 2020, n.40
Trentino Alto Adige	LR 17 maggio 2021, n.7

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

Dal grafico si evince la stessa tendenza dell'anno precedente che consiste in un ritardo nelle tempistiche di approvazione delle leggi da parte delle Regioni italiane.

Grafico 1 - Leggi di stabilità regionali 2019, 2020 e 2021: distribuzione in base alla data delle leggi



Legenda: con il colore blu sono indicate le LS approvate nel 2019, con il colore rosso le LS approvate nel 2020 e con il colore verde le LS approvate nel 2021.

Come già era emerso lo scorso anno, nel 2020 c'era stata una netta inversione delle tempistiche di approvazione delle leggi rispetto al biennio precedente. Infatti, scendono a quattro le Regioni che hanno approvato la legge entro il mese di dicembre, e salgono a 16 le Regioni che hanno approvato la propria legge di stabilità oltre il mese di dicembre. La medesima tendenza si conferma anche nel 2021, dove scendono a due le Regioni che hanno approvato la legge entro il mese di dicembre e salgono a 18 le Regioni che hanno approvato la propria LR entro il mese di dicembre.

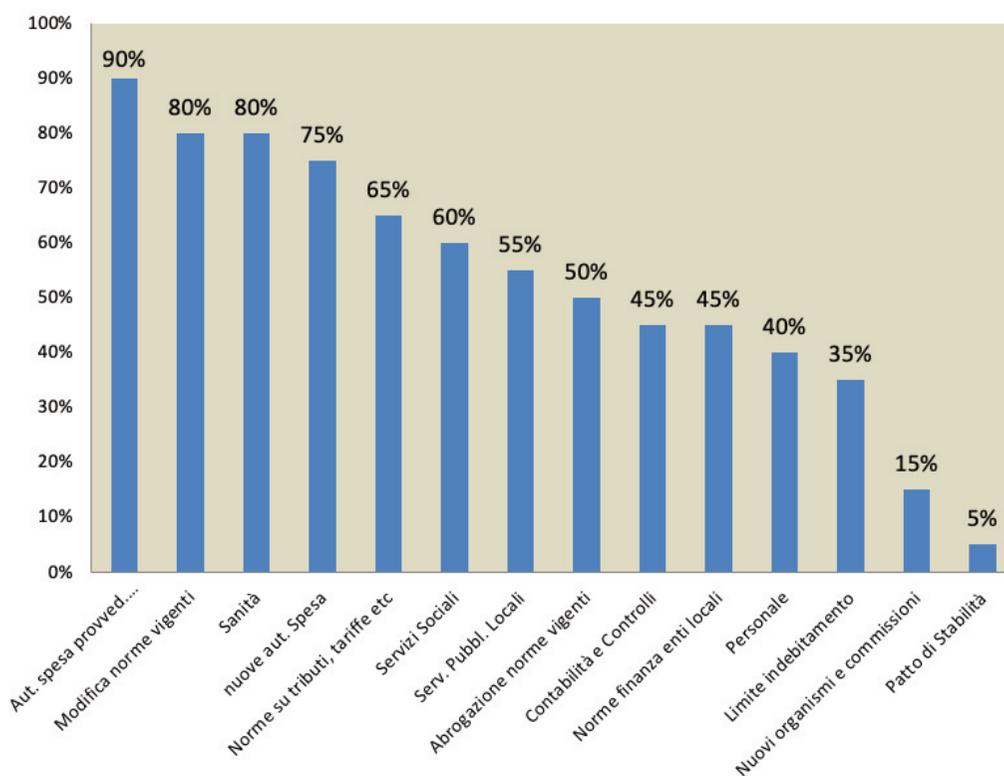
Contenuti delle leggi di stabilità e leggi collegate

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 2020 sia nel 2021 i temi più affrontati sono: le autorizzazioni di spesa su provvedimenti preesistenti, dalla quasi totalità delle Regioni italiane, la modifica della normativa vigente al pari con i provvedimenti in tema di sanità, le norme su tributi, tariffe, canoni e concessioni, e sui servizi sociali.

Diminuiscono considerevolmente rispetto al biennio precedente le leggi di stabilità che trattano di personale, passando rispettivamente dal 70% al 40%, mentre la situazione resta più o meno invariata per quanto riguarda le altre tematiche.

Grafico 2 - contenuti delle leggi finanziarie 2021



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 2019, che nel 2020 e nel 2021 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, in tema di addizionale IRPEF e nel settore automobilistico raccolti nella tabella sottostante.

Nella tabella è stata riportata un'ultima voce dove sono stati raccolte i principali interventi in tematiche diverse delle varie Regioni che le hanno segnalate.

Tabella 2 - politica tributaria 2019 - 2020 - 2021

TEMATICA	REGIONI 2019	REGIONI 2020	REGIONI 2021
IRPEF	Sardegna Prov. Aut. Trento Veneto	Prov. Aut. Bolzano Prov. Aut. Trento Valle d'Aosta	Lazio Liguria Prov. Aut. Trento Valle d'Aosta
IRAP	Friuli Venezia Giulia Lazio Lombardia Valle d'Aosta Umbria Piemonte Prov. Aut. Bolzano	Friuli Venezia Giulia Lazio Lombardia Marche Prov. Aut. Trento Piemonte Toscana	Lazio Prov. Aut. Trento Piemonte Valle d'Aosta
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 Emilia Romagna Lombardia Prov. Aut. Trento	Lazio Lombardia Marche Prov. Auto. Bolzano Valle d'Aosta	Lombardia Marche Prov. Aut. Trento Veneto
ALTRO	Toscana ³⁸ Piemonte ³⁹	Lazio ⁴⁰	Piemonte ⁴¹ Sardegna ⁴² Veneto ⁴³

³⁴ 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.

³⁵ Legge regionale 20/2018 "Assestamento del bilancio di previsione finanziario 2018 - 2020 e disposizioni finanziarie". Articolo 19. La norma ribadisce la sospensione a decorrere dal 1° gennaio 2018 dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili (IRESA).

³⁶ Art. 3, co. 6 - 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.

³⁷ LR 11/2021 "Disposizioni per la promozione della parità retributiva tra i sessi e il sostegno all'occupazione femminile stabile e di qualità". Art. 5. (Misure per promuovere l'occupazione femminile stabile e di qualità).

³⁸ LR 11/2021 "Disposizioni per la promozione della parità retributiva tra i sessi e il sostegno all'occupazione femminile stabile e di qualità". Art. 5. (Misure per promuovere l'occupazione femminile stabile e di qualità).

Contenimento della spesa pubblica

Anche quest'anno è stato chiesto alle singole Regioni di indicare le eventuali nuove forme di monitoraggio e controllo della spesa pubblica previste nella legge finanziaria per il 2021, negli eventuali collegati, o in altri provvedimenti adottati nel corso dell'anno diversi dalla legge finanziaria per il 2021, di descriverne poi i provvedimenti e indicare gli effetti finanziari.

Alcune Regioni hanno indicato che non vi è stato alcun intervento in questo tema. Riportiamo di seguito i casi di quattro Regioni e le loro risposte relativamente al contenimento della spesa pubblica.

Molise

LR 2/2021 (Legge di stabilità regionale 2021)

L'articolo 8 (Ristrutturazione dei mutui) autorizza la Giunta regionale a definire operazioni di revisione, ristrutturazione e rinegoziazione dei contratti di approvvigionamento finanziario in essere al 31 dicembre 2020, anche mediante rifinanziamento con altri istituti, al fine del contenimento del costo dell'indebitamento regionale.

Lo stanziamento per il funzionamento del Consiglio regionale del Molise per l'anno 2021 è stato confermato in euro 5.800.000,00 come per l'anno 2020, giusta deliberazione del Consiglio regionale n. 92 del 29 aprile 2021, con la quale è stato approvato il bilancio di previsione pluriennale del Consiglio regionale per gli esercizi 2021/2023.

Allo stato, l'Ente ha già proceduto ad adottare apposita deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio (n. 7 del 3 marzo 2022) approvativa della rideterminazione del fondo pluriennale vincolato e del riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2021.

L'avanzo di amministrazione libero e disponibile scaturisce anche da economie derivanti da risparmi legati agli effetti dell'attività istituzionale in "modalità agile" che ha generato contrazione di alcune spese, stante lo svolgimento di attività lavorativa in smart working ed il ricorso quasi esclusivo, in taluni periodi, ai collegamenti da remoto relativamente alle sedute del Consiglio, dell'Ufficio di Presidenza, delle Commissioni consiliari, nonché alle riunioni del Collegio dei revisori dei conti, etc.

Provincia autonoma di Trento

Nel corso del 2021 non sono stati adottati specifici provvedimenti volti al contenimento delle spese dell'assemblea legislativa, ma il consiglio prosegue nell'azione di contenimento delle spese, avviata dall'entrata in vigore del decreto legge 174/2012, con la

³⁹ LR 40/2020, "Legge di stabilità regionale 2021". Art.4 - Ai canoni idrici non si applica l'aggiornamento annuale secondo i parametri ISTAT.

riduzione considerevole delle spese riguardanti le indennità e i rimborsi ai consiglieri provinciali e 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.

Anche l'esercizio finanziario 2021, come quello precedente, è stato notevolmente condizionato dalla situazione emergenziale. Pur in assenza dei dati ufficiali del rendiconto 2021 (la proposta di rendiconto è attualmente in fase di approvazione da parte dell'ufficio di presidenza), è possibile evidenziare che la gestione del 2021 non si discosta di molto da quella dell'anno precedente; in effetti risulta concludersi con un lieve incremento delle spese iscritte a bilancio, da attribuirsi, peraltro, a motivi contingenti (aumento delle indennità di fine servizio per cessazione dei rapporti di lavoro; nuovi inquadramenti nei ruoli del consiglio di personale in comando). I provvedimenti volti al contenimento del contagio da coronavirus hanno ovviamente influito sull'attività istituzionale della presidenza, su quella degli organismi di garanzia, nonché sulle azioni di comunicazione e informazione. A questo riguardo, a livello nazionale è in atto una valutazione sull'esperienza emergenziale, che coinvolge anche il consiglio provinciale, volta ad accertare se sia possibile proseguire in modo strutturale con le nuove modalità operative, basate sull'utilizzo delle strumentazioni informatiche, al fine di conseguire nuove economie di bilancio.

Piemonte

LR 27/2021 "Istituzione di un Organismo regionale per il controllo collaborativo (ORECOL)"

La legge mira a rafforzare il sistema dei controlli interni della Giunta regionale mediante l'istituzione dell'Organismo regionale per le attività di controllo (ORECOL) per perseguire i seguenti obiettivi: a) maggiore efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione; b) promozione di forme di *accountability* interna ed esterna; c) trasparenza ed integrità nelle amministrazioni pubbliche. In particolare, l'ORECOL, che ha natura collaborativa, opera al fine di verificare il corretto funzionamento delle strutture organizzative della Giunta regionale, di valutare l'efficacia del sistema dei controlli interni, anche attraverso un'attività di vigilanza sulla trasparenza e regolarità delle procedure di affidamento di lavori, servizi, forniture, nonché sull'esecuzione dei contratti stipulati dalle strutture regionali e dagli organismi *in house* e in controllo regionale.

Veneto

Deliberazione della Giunta Regionale 30/2021 “Direttive per la gestione del bilancio di previsione 2021-2023”

Si consolidano ogni anno significativi risparmi di spesa che vengono destinati al finanziamento delle politiche regionali.

1.6 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 131/2003⁴⁰ e dalla legge 234/2012⁴¹.

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")⁴².

Il sistema delineato dal complesso delle leggi statali e regionali, come già evidenziato nelle precedenti edizioni del *Rapporto*, ha favorito l'implementazione del contributo re-

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

⁴⁰ 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).

⁴¹ 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.

⁴² 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.

gionale alla formazione e all'attuazione del diritto europeo⁴³.

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

Lo strumento più utilizzato per la regolamentazione delle procedure regionali di partecipazione al processo decisionale europeo è la legge ordinamentale di procedura⁴⁴.

Nel periodo di riferimento non sono state segnalate leggi regionali di procedura per la partecipazione al processo decisionale europeo, né modifiche a quelle in vigore.

Non risultano neppure modifiche agli Statuti regionali e ai regolamenti interni delle Assemblee con riferimento al tema dei rapporti con l'Unione europea.

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, anche per l'anno 2021, si registrano pochi casi di invio di osservazioni ai sensi dell'articolo 24 comma 3 della legge 234/2012⁴⁵: segnatamente, risultano solo due casi di invio di osservazioni da parte della Regione Emilia-Romagna,

⁴³ Per consentire un efficace utilizzo degli strumenti di partecipazione a disposizione delle Regioni e delle Province 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.

⁴⁴ In molti casi (tra cui Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Umbria, Abruzzo, Lombardia, Puglia) le leggi di procedura concorrono con i regolamenti interni delle Assemblee a disciplinare le modalità di partecipazione alla fase di formazione del diritto dell'Unione europea e, in particolare, le funzioni del Consiglio e della Giunta, l'organizzazione interna per la trattazione delle questioni attinenti ai rapporti regionali con l'Unione europea e gli strumenti di raccordo tra Giunta e Consiglio.

⁴⁵ Il dato potrebbe spiegarsi nuovamente per l'incidenza della pandemia da Covid-19: nell'anno 2020 alcune Regioni hanno segnalato espressamente che la pandemia 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; per l'anno 2021, sebbene non risultino segnalazioni espresse, appare ragionevole ritenere che vi siano stati problemi analoghi.

di cui uno riferito anche al controllo di sussidiarietà⁴⁶.

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 Bruxelles⁴⁷.

Risultano, inoltre, alcuni contributi regionali ai lavori della Rete Reg Hub costituita dal Comitato delle Regioni (da parte delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Sicilia e Valle d'Aosta)⁴⁸, e atti di indirizzo in materia di partecipazione regionale alla programmazione e all'attuazione del PNRR⁴⁹.

Non risultano 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 europea⁵⁰.

Inoltre, non risulta alcuna richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento dell'intesa prevista dall'articolo 24, co. 4, della legge 234/2012⁵¹.

Infine, la Regione Lombardia segnala la partecipazione ai tavoli di coordinamento

⁴⁶ Le risoluzioni sono relative alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul "Piano europeo di lotta contro il cancro", e al pacchetto di proposte della Commissione europea "Pronti per il 55%" del 14 luglio 2021; la risoluzione relativa al tema della realizzazione dell'obiettivo climatico per il 2030 ha ad oggetto anche una valutazione del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Nel 2021, RegHub ha consultato i suoi membri in merito all'attuazione, a livello locale e regionale, della disciplina eurounitaria in materia di appalti elettronici (eProcurement) e della direttiva INSPIRE (acronimo di INFRAstructure for SPatial InfoRmation in Europe). Sempre nel 2021, RegHub ha condotto una consultazione in due fasi sul tema "Norme del XXI secolo per infrastrutture del XXI secolo", i cui risultati sono stati poi sottoposti all'attenzione della Commissione europea. Le risposte fornite dalle Amministrazioni regionali interpellate sono confluite in un parere redatto dalla Commissione Cittadinanza, governance, affari istituzionali ed esterni (CIVEX) del Comitato delle Regioni, che lo ha approvato nel corso della seduta plenaria di inizio dicembre 2021. Il parere ha posto l'accento sulla necessità che, per il tramite del medesimo Comitato delle Regioni, le Regioni rivestano un ruolo più incisivo nel processo decisionale dell'Unione europea, venendo coinvolte sin dall'inizio del ciclo politico, con l'obiettivo di porre in essere una revisione e semplificazione legislativa che elimini gli ostacoli all'attuazione delle norme, anche a livello transfrontaliero, e renda le leggi più efficaci, trasparenti e comprensibili. Il parere evidenzia, inoltre, il valore aggiunto della rete RegHub: attraverso le consultazioni degli stakeholders, RegHub può contribuire all'elaborazione di una base di dati relativi agli effetti dell'attuazione della normativa europea, favorendo, altresì, l'implementazione della stessa mediante la diffusione di informazioni e la creazione di un contesto propizio allo scambio di buone pratiche.

⁴⁹ Risultano risoluzioni delle Assemblee legislative delle Regioni Lombardia, Umbria, Veneto, Sicilia e della Provincia autonoma di Trento.

⁵⁰ Con riferimento alle consultazioni pubbliche la Regione Lombardia segnala tuttavia l'invio di un position paper "condiviso tra le Regioni del bacino padano" relativo alla fase di definizione della "Direttiva aria", per la modifica della Direttiva 2008/50/CE.

⁵¹ 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).

convocati dal Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la notifica della LR 13/2021⁵².

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 della normativa regionale di attuazione⁵³.

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 ordinarie di procedura e denominata in maniera non sempre omogenea dalle singole Regioni.

Nel periodo di riferimento non risultano modifiche delle leggi regionali di procedura per la partecipazione al processo decisionale europeo.

⁵² La Regione Lombardia segnala, altresì, lo svolgimento di azioni in materia di aiuti di stato su diversi atti.

⁵³ 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 n. 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.

I casi effettivi di attuazione regionale del diritto europeo

Nel periodo di riferimento per l'attuazione del diritto europeo risultano alcune leggi regionali europee, leggi regionali di settore e provvedimenti amministrativi⁵⁴.

Segnalano l'approvazione della legge europea annuale le Regioni Abruzzo⁵⁵ ed Emilia-Romagna⁵⁶, e la Provincia autonoma di Bolzano⁵⁷.

Sono state segnalate altresì disposizioni inserite in leggi settoriali, come segue: 3 della Regione Umbria, 2 della Regione Lombardia e della Provincia autonoma di Bolzano, 1 della Regione Friuli Venezia Giulia e 1 della Provincia autonoma di Trento⁵⁸.

Nessuna Regione dichiara di avere adottato atti sostitutivi della disciplina statale cedevole.

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.

Segnalano di avere notificato atti che si configurano come aiuti di Stato secondo le regole stabilite dalla legge 234/2012 la Regione Sardegna e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Profili organizzativi interni.

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

Le Regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Toscana e Umbria segnalano che si è tenuta la sessione europea delle rispettive assemblee legislative, conformemente a quanto previsto dalla normativa interna⁵⁹.

⁵⁴ I dati sull'effettiva attuazione del diritto europeo sono estratti dalle risposte delle singole Regioni al questionario predisposto annualmente per l'elaborazione del Rapporto.

⁵⁵ LR 24/2021, "Adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Disposizioni per l'adeguamento della normativa regionale ai principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, semplificazione e tutela della concorrenza, in materia di pacchetti turistici e servizi turistici collegati, nonché in materia di B&B "Bed and breakfast". Disposizioni per l'adeguamento della normativa regionale alla Comunicazione della Commissione europea (2016/C 262/01) sulla nozione d'aiuto di Stato, in materia di concessione di agevolazioni fiscali (Legge europea regionale 2021)".

⁵⁶ LR 4/2021, "Legge europea per il 2021", seguita poi dalla LR 5/2021, "Disposizioni collegate alla legge europea 2021 - Abrogazioni e modifiche di leggi e disposizioni regionali".

⁵⁷ LR 14/2021, "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Provincia autonoma di Bolzano derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (Legge europea provinciale 2021)".

⁵⁸ 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 Umbria; 20 deliberazioni della Giunta della Regione Lombardia (cui si aggiungono 14 decreti di attuazione); 15 deliberazioni della Giunta della Regione Umbria (cui si aggiunge 1 determinazione dirigenziale); 18 deliberazioni della Giunta della Regione Veneto; 13 decreti di attuazione della Regione Friuli Venezia Giulia; 7 deliberazioni della Giunta della Regione Sardegna; 26 deliberazioni della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano; 4 deliberazioni della Giunta della Provincia autonoma di Trento (cui si aggiunge 1 decreto di attuazione).

⁵⁹ Si segnala che anche nell'anno 2021 l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ha svolto diverse au-

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 la Regione Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Trento.

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.

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 il contributo regionale alla definizione della posizione nazionale da sostenere nei negoziati europei è stato limitato; sebbene non risultino segnalazioni espresse di difficoltà legate alle conseguenze della pandemia, sembra ragionevole ritenere che anche per l'anno 2021 l'emergenza Covid-19 non abbia consentito di avviare nei tempi previsti dagli Statuti e dalle leggi regionali le procedure per la partecipazione regionale al processo decisionale europeo.

Si segnala, comunque, che diverse Regioni hanno avviato il monitoraggio delle risoluzioni programmatiche regionali approvate all'esito dell'esame del Programma di lavoro della Commissione, secondo il modello ormai consolidato della Regione Emilia-Romagna⁶⁰.

La condivisione del lavoro istruttorio per l'individuazione degli atti di maggiore interesse regionale tra quelli indicati nel programma di lavoro annuale della Commissione europea potrebbe rappresentare la base per un tentativo di raccordo orizzontale su specifici progetti di atti europei; inoltre, potrebbe consentire anche alle Regioni che non si sono dotate di strutture specializzate di individuare specifici progetti di atti europei di particolare interesse su cui esprimere poi una posizione ai fini della partecipazione alla formazione delle politiche europee.

dizioni nell'ambito delle attività della sessione europea dell'Assemblea legislativa. Anche la Regione Toscana segnala audizioni sui temi europei.

⁶⁰ *Si vedano le esperienze delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Umbria, e della Provincia autonoma di Trento; gli atti sono raccolti su una pagina dedicata del sito web istituzionale. Il monitoraggio degli atti regionali relativi ai rapporti delle Regioni con l'Unione europea è svolto altresì dall'Osservatorio Legislativo Interregionale; la documentazione è rinvenibile su una pagina dedicata del sito web istituzionale.*

1.7 Gli strumenti per la valutazione delle politiche legislative regionali *

Premessa

Ormai da tempo la tematica della qualità della legislazione e della valutazione delle politiche legislative interessa l'esercizio del potere legislativo all'interno della Repubblica e, pertanto, riguarda anche le Regioni e le Province autonome, alle quali le norme costituzionali attribuiscono plurime competenze di normazione primaria. L'atto da prendere come punto di riferimento – in quanto delinea la cornice del tema qui trattato – rimane l'Accordo adottato dalla Conferenza Stato-Regioni il 27 marzo 2007 in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione.

A ciò ha fatto seguito una significativa attività normativa delle Regioni, le quali hanno prodotto regole tecniche in merito – negli Statuti, nei Regolamenti interni dei Consigli regionali, 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 e sulle valutazioni da compiere una volta entrato in vigore l'atto normativo onde valutarne le ricadute e l'efficacia applicative.

Dal punto di vista concreto, le clausole valutative (nonché le relative relazioni di ritorno) e le note informative sulle politiche legislative regionali costituiscono i principali strumenti a disposizione per cogliere il grado di attenzione che le singole Regioni rivolgono alla valutazione della qualità della legislazione e delle politiche legislative regionali, deducibile dunque anche dalla più o meno frequente ricorrenza delle medesime.

Risulta poi sempre 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 regionali⁶¹.

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

⁶¹ 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).

Le analisi di valutazione ex ante ed ex post

Come già segnalato nelle precedenti edizioni del Rapporto, 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.

Tutte le Regioni danno atto dell'esistenza di siffatti strumenti, ma riferiscono di poche e marginali novità nel corso dell'anno 2021 (mentre – addirittura – nel corso del 2020 non ve ne era alcuna). A tal proposito, può ribadirsi che sembra verosimile concludere che le modeste novità in materia negli ultimi due anni possano essere dovute anzitutto al fatto che le Regioni hanno ormai completato il loro processo di implementazione normativa generale sul punto. Inoltre, va tenuto in considerazione che anche nel 2021 gli organi regionali sono stati fortemente assorbiti da attività legislativa e amministrativa diretta a fronteggiare la situazione emergenziale determinata dalla pandemia da Covid-19, dedicando dunque meno attenzione ad altre tematiche, fra cui quella della valutazione della qualità della legislazione e delle politiche regionali.

Ciò posto in premessa, le uniche due Regioni che riferiscono di modifiche normative in materia sono il Lazio e la Valle d'Aosta. Per la verità, nel primo caso, la modifica normativa intervenuta è piuttosto marginale, in quanto si riferisce al fatto che l'art. 2, comma 5, della LR 14/2021 continua a prevedere che del Comitato per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali non possano far parte il Presidente della Regione e gli altri componenti della Giunta regionale, il Presidente del Consiglio regionale e i Presidenti delle commissioni consiliari permanenti, ma rende ora suscettibili di nomina nel Comitato i Presidenti delle commissioni consiliari speciali.

Ben più significativo è invece il caso della Regione Valle d'Aosta, in quanto l'art. 14 della LR 6/2021 ha introdotto l'art. 3-bis nella LR 3/2011 sull'organizzazione amministrativa del Consiglio regionale, secondo cui “La funzione consiliare di controllo sull'attuazione e valutazione degli effetti delle politiche regionali (...) è esercitata dal Comitato paritetico di controllo e valutazione delle politiche regionali, composto da sei Consiglieri, in modo da garantire la presenza paritaria della maggioranza e delle opposizioni, nominato dal Consiglio regionale con votazione a scrutinio palese, su proposta del Presidente, sentita la Conferenza dei Capigruppo”. La disposizione legislativa rinvia poi al Regolamento interno per il funzionamento del Consiglio regionale per la definizione delle modalità di funzionamento e le competenze del Comitato, nonché per gli strumenti per l'esercizio della funzione di controllo e valutazione degli effetti delle politiche regionali.

Pertanto, in parallelo alla modifica legislativa, è stata altresì varata una modifica del Regolamento interno del Consiglio regionale della Regione Valle d'Aosta, adottata con deliberazione del Consiglio regionale n. 705/XVI del 23 giugno 2021, tramite la quale è stato aggiunto un Capo VII al Titolo IV proprio per disciplinare l'istituzione, il funzionamento e le competenze del Comitato.

Le clausole valutative

Nell'anno 2021, si è verificata un'ulteriore flessione nella previsione delle clausole valutative nelle leggi regionali, in quanto complessivamente ne sono state approvate solo 38, un dato perciò persino inferiore a quello registrato nel 2020 con 42 clausole valutative, in riferimento al quale, già nel precedente rapporto, si osservava che la media dei sei anni precedenti si attestava su circa 56 clausole valutative all'anno (113 nel biennio 2018-2019, 123 nel biennio 2016-2017, 99 nel biennio 2014-2015).

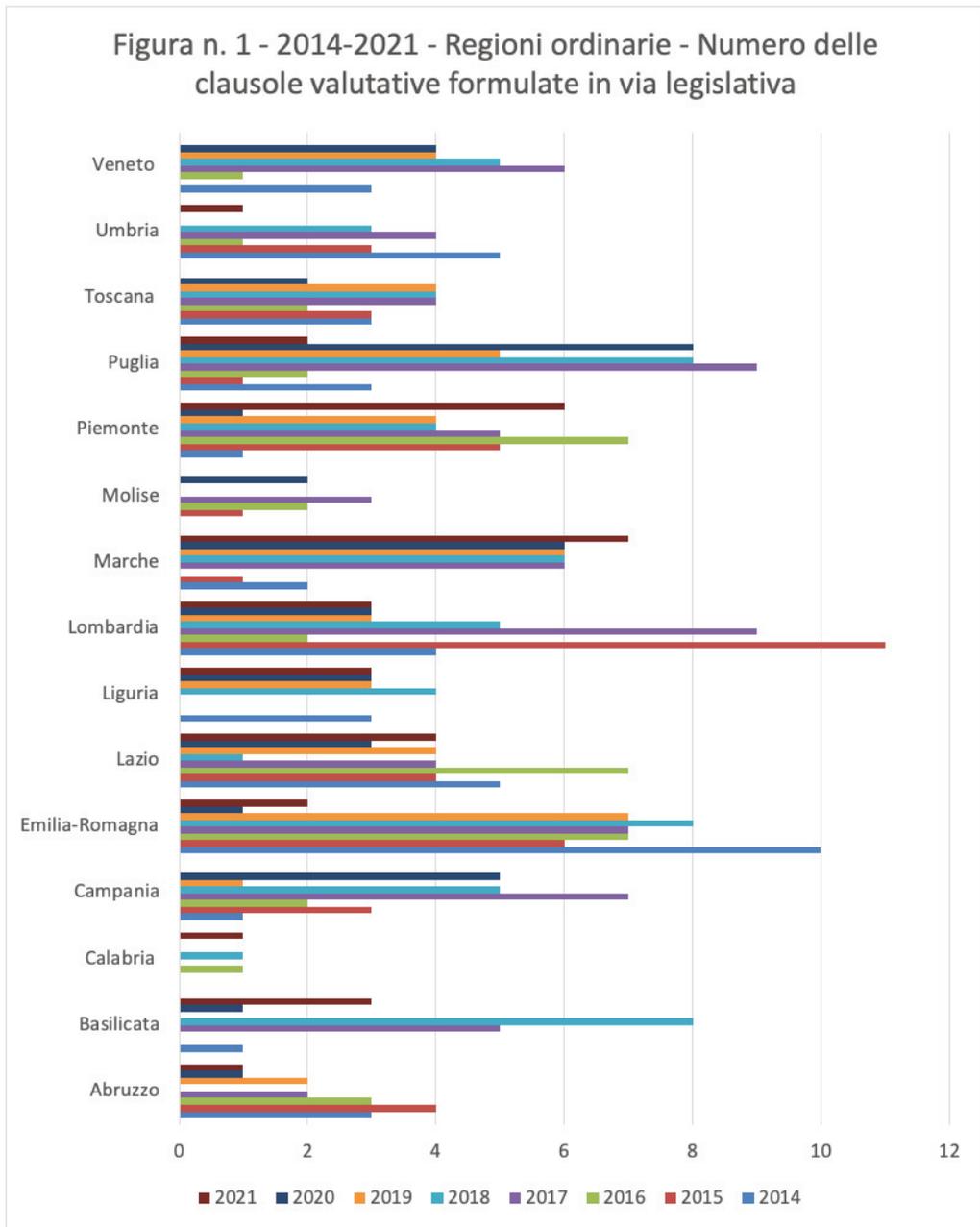
Se poi si confronta il risultato del 2021 con il miglior dato dei recenti anni scorsi (2014-2020), non può non notarsi una notevole distanza dal "picco" del 2017, in cui le Regioni hanno approvato 82 clausole valutative, più del doppio di quelle varate nell'anno oggetto di analisi nel presente Rapporto.

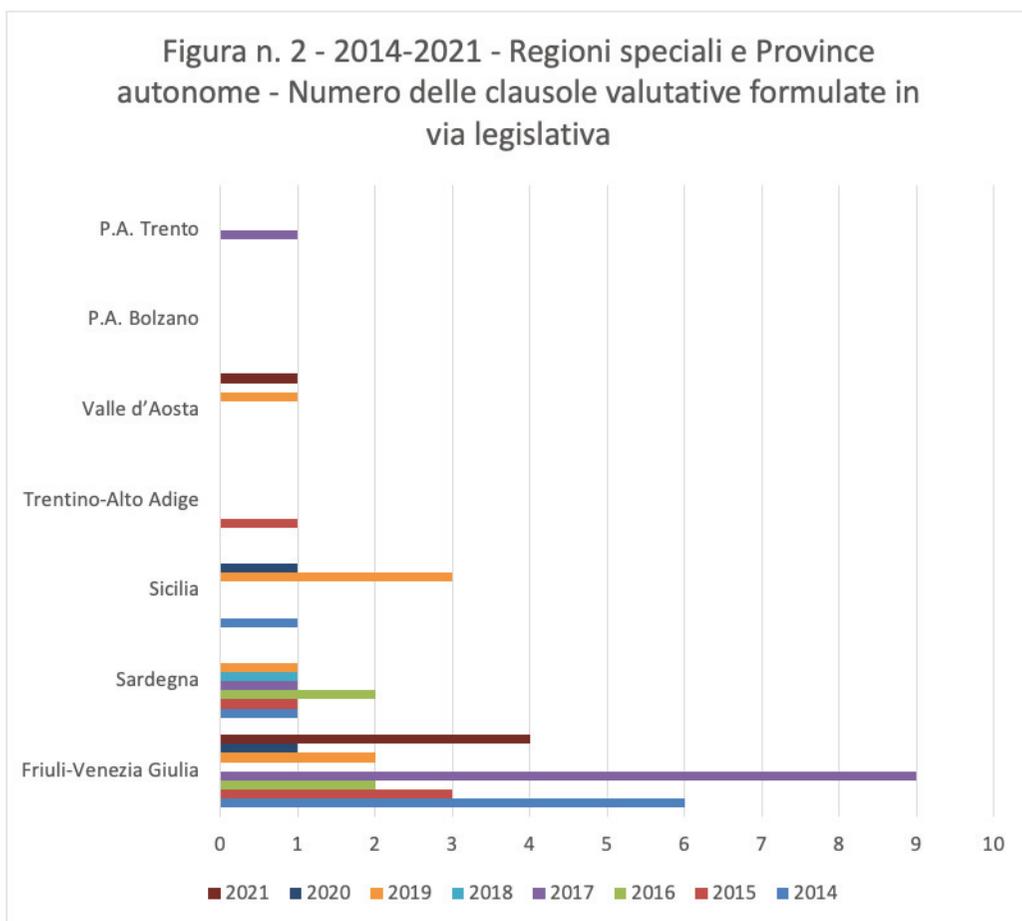
Passando all'analisi dei dati su base regionale, le Regioni a Statuto ordinario hanno formulato il seguente numero di clausole valutative: Marche 7; Piemonte 6; Lazio 4; Basilicata, Liguria e Lombardia 3; Emilia-Romagna e Puglia 2; Abruzzo, Calabria e Umbria 1; Campania, Molise, Toscana e Veneto 0. Quanto alle Regioni speciali e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, si rinvengono clausole valutative solo nella legislazione del Friuli Venezia Giulia (4) e della Valle d'Aosta (1), mentre le altre autonomie speciali non ne hanno varata alcuna.

Nelle figure che seguono (n. 1-2) sono rappresentati i dati ora esposti, con un confronto con gli anni precedenti (a partire dal 2014).

L'analisi dei grafici suggerisce la medesima conclusione già formulata nella precedente edizione di questo Rapporto, ossia 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. Se si considerano gli ultimi cinque anni (2017-2021), si può dire che fa eccezione solo la Regione Marche, che ha varato clausole valutative in modo piuttosto costante, salvo lievi variazioni, mentre le Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Veneto, che negli scorsi anni avevano dato luogo con costanza a certo numero di clausole valutative, presentano ormai dati modesti o nulli.

Può inoltre confermarsi che è abbastanza deludente il risultato delle Autonomie spe-

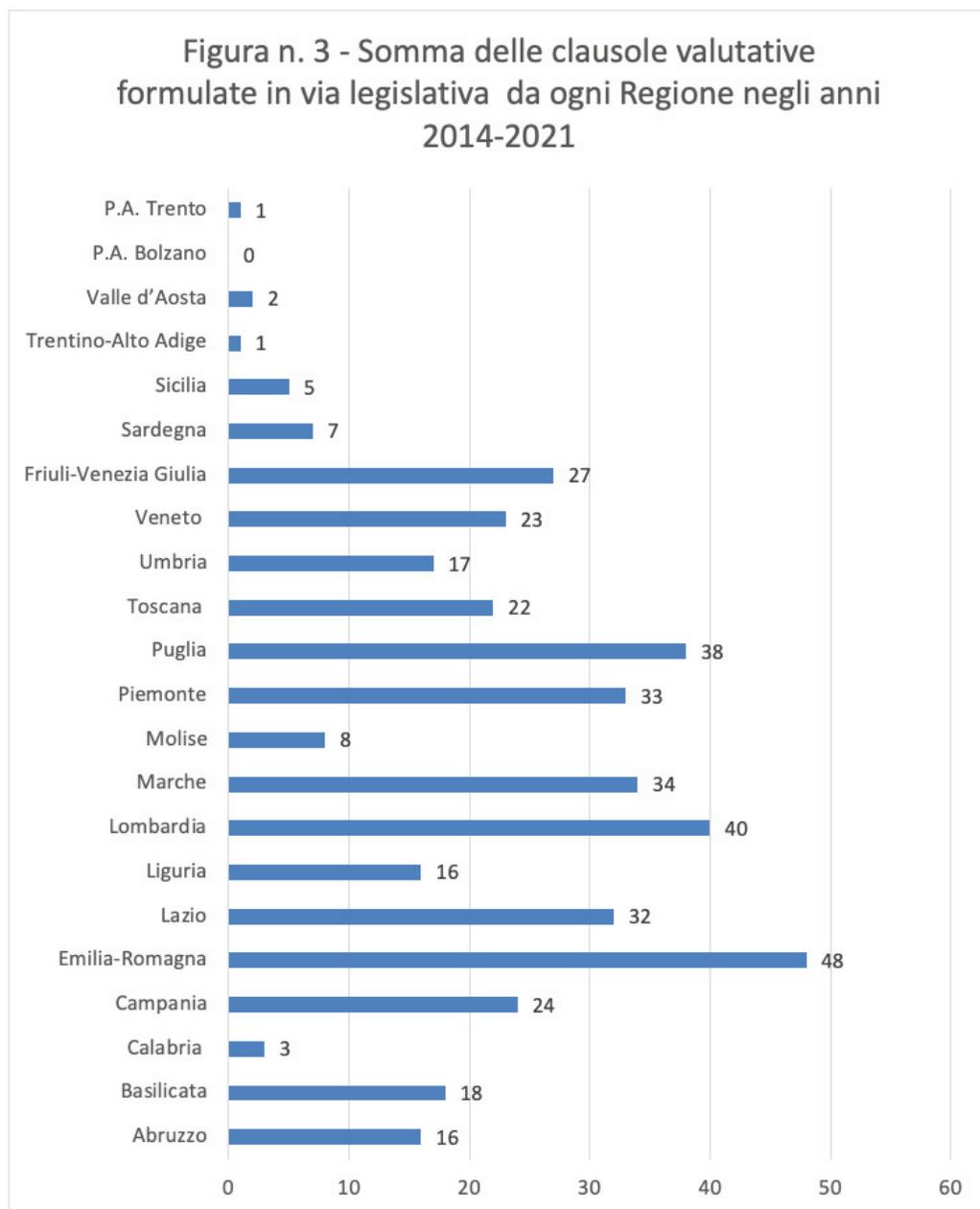




ciali rispetto alla previsione di clausole valutative.

Un'ottica d'insieme è poi fornita dalla figura n. 3, recante la somma delle clausole valutative formulate in via legislativa da ogni Regione negli anni 2014-2021, da cui emerge che il risultato migliore è quello della Regione Emilia-Romagna (48), la quale evidentemente si giova dell'attenzione rivolta in passato alla valutazione delle politiche regionali, in quanto invece nel 2020 e nel 2021 il dato è piuttosto modesto (rispettivamente, 1 e 2 clausole valutative).

Nella "fascia" fra 31 e 40 clausole valutative si collocano poi 5 Regioni ordinarie (Puglia, Piemonte, Marche, Lombardia e Lazio), di cui 3 sono anche quelle che registrano il miglior dato nel 2021 (Marche, Piemonte e Lazio; v. *supra*). Tutte le altre, in otto anni (2014-2021), hanno formulato clausole valutative fra 11 e 20 volte, mentre solo 2 Regioni ordinarie (Calabria e Molise) e tutte le Autonomie speciali - fatta eccezione per il Friuli Venezia Giulia - sono al di sotto della quota di dieci.



Come nelle scorse edizioni del Rapporto, pur non essendo possibile in questa sede un'analisi puntuale di ogni clausola valutativa, 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 regola-

zione 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 2016-2020, nell’anno 2021 è sempre sulla materia delle politiche sociali che si registra il maggior numero di clausole valutative (11), seguita dalla tutela della salute (8), dalle attività produttive (6) e dalla promozione della cultura, del territorio e del turismo regionale (5).

Ben distante è il numero di clausole valutative relativamente agli altri settori: 3 clausole valutative in discipline afferenti alla legalità; 2 sulla materia delle politiche attive del lavoro e 1 per ciascuno dei seguenti settori: tutela dell’ambiente, sport e protezione civile.

Le note informative

Nel 2021 le Regioni hanno dato luogo soltanto a 3 note informative, che nel periodo 2014-2021 è il dato più basso subito dopo quello del 2019 (1 nota informativa)⁶².

Due delle note informative su politiche regionali dell’anno 2021 sono state prodotte dalla 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 Toscana (nn. 45-46 del 2021) sono state redatte a cura del Settore “Assistenza al Difensore civico e agli Organismi di garanzia e consulenza. Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche” del Consiglio regionale.

La nota informativa n. 45 del 2021 analizza la situazione del contesto regionale in relazione ai contenuti della LR 32/2002 (“Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro”), formulando conclusioni di stimolo per il legislatore regionale in relazione alle problematiche del collegamento fra denatalità e livello dei servizi educativi e scolastici, tasso di iscrizione degli studenti all’Università, crescita degli inattivi e dispersione scolastica implicita e politiche di orientamento. La nota informativa presenta inoltre le opportunità offerte in materia dal Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza.

La nota informativa n. 46 del 2021 riguarda l’attuazione della LR 66/2008, istitutiva del fondo regionale per la non autosufficienza ed è elaborata sulla base della relazione prodotta dalla Giunta regionale in attuazione dell’art. 20 della medesima legge, recante la clausola valutativa. In sostanza, la nota, pur segnalando elementi positivi, fra cui l’approvazione del Piano regionale per la non autosufficienza (Triennio 2019-2021), l’aumento

⁶² Di seguito il numero di note informative per ciascun anno del periodo: 2014 - 6; 2015 - 7; 2016 - 9; 2017- 5; 2018 - 9; 2019 - 1; 2020 - 7; 2021 - 3.

delle risorse destinate ai non autosufficienti, delle segnalazioni e delle prese in carico, per altro verso rileva che l'attesa per la risposta assistenziale supera i tempi stabiliti dalla legge per l'erogazione delle prestazioni, in particolare per i ricoveri nelle RSA.

La nota informativa n. 34 del 2021 della Regione Lombardia è stata redatta dall'Ufficio Studi Analisi Leggi e Politiche regionali del Consiglio regionale e ha ad oggetto "L'inclusione sociale dentro e fuori dal carcere: gli interventi regionali dopo la LR 25/2017". La nota illustra le principali linee di intervento che la Regione Lombardia promuove in materia, fra cui interventi integrati, per il recupero e la risocializzazione tramite piani territoriali e reti di supporto, nonché interventi di giustizia riparativa e a tutela della salute anche tramite la prevenzione sanitaria.

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, in quanto, sebbene sia vero che vi sono diverse Regioni che segnalano casi in cui i risultati di attività informative legate al controllo e alla valutazione delle politiche sono stati presentati nelle competenti Commissioni o in Aula, vi è però da osservare che si tratta solo di 8 Regioni (ordinarie: Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Toscana e Umbria; speciali: Friuli Venezia Giulia), e che comunque solo 2 di esse (Liguria e Lombardia) riferiscono che a ciò abbia fatto seguito l'adozione di atti di indirizzo da parte delle Commissioni o dell'Aula.

La Regione Emilia-Romagna si conferma fra le Regioni più attive in merito, in quanto nel 2021 la Giunta ha dato luogo a 22 relazioni di ritorno in risposta a leggi contenenti una clausola valutativa (nel 2020 erano state 10 e nel biennio 2018-29 mediamente 16 per anno), di cui 17 sono già state discusse nelle competenti Commissioni e 5 lo saranno nel corso del 2022.

Altrettanto significativo è poi il dato della Regione Lombardia, che riferisce che il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione ha preso in esame l'attuazione di 28 politiche regionali sulla base delle relazioni periodiche inviate dalla Giunta regionale, degli esiti delle missioni valutative concluse e degli studi sugli scenari per le politiche regionali dopo la pandemia. 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 7 delle suddette Relazioni, tenendo in conto le osservazioni formulate dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione. La Regione Lombardia è fra le sole due Regioni che afferma di aver fatto seguire a questo esame l'adozione di atti di indirizzo, ma non ne in-

dica gli estremi, né i contenuti.

Un discreto numero di relazioni di ritorno a clausola valutativa è poi stato elaborato dalle Giunte delle Regioni Friuli Venezia Giulia e Umbria (rispettivamente, 9 e 7). Nella prima il Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione, dopo aver esaminato le relazioni, ha già riferito in Aula per 4 di esse (le altre 5 saranno invece analizzate nel 2022); nella seconda, il Comitato per il controllo e la valutazione ha esaminato solo una relazione, inviandone le risultanze alla Commissione competente per materia, la quale tuttavia nel corso del 2021 non risultava ancora aver concluso l'esame (con conseguente invio all'Assemblea).

Dal canto proprio, la Giunta della Regione Lazio ha dato luogo a 4 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.

La Regione Toscana dà poi atto delle due note informative (nn. 45-46/2021) già esaminate al paragrafo precedente e, infine, le Regioni Piemonte e Liguria riferiscono di una sola relazione di ritorno a clausola valutativa. Quanto a quest'ultima (concernente il trasporto mediante servizio taxi), deve essere segnalato che la Commissione competente per materia e il Consiglio regionale della Liguria hanno per la prima volta approvato una risoluzione in merito e, dunque, hanno espresso un proprio atto di indirizzo sul punto.

L'analisi sin qui svolta depone univocamente nel senso che, se l'attenzione verso la previsione di strumenti concernenti la qualità della legislazione e la valutazione delle politiche legislative - *in primis* la previsione di clausole valutative - sembrava ancora poco consolidata negli anni scorsi, ora sembra ulteriormente indebolita e rimane poi valida la conclusione secondo cui tali strumenti stentano a tradursi in effettive conseguenze pratiche o, almeno, in rilevanti atti di natura politica.