

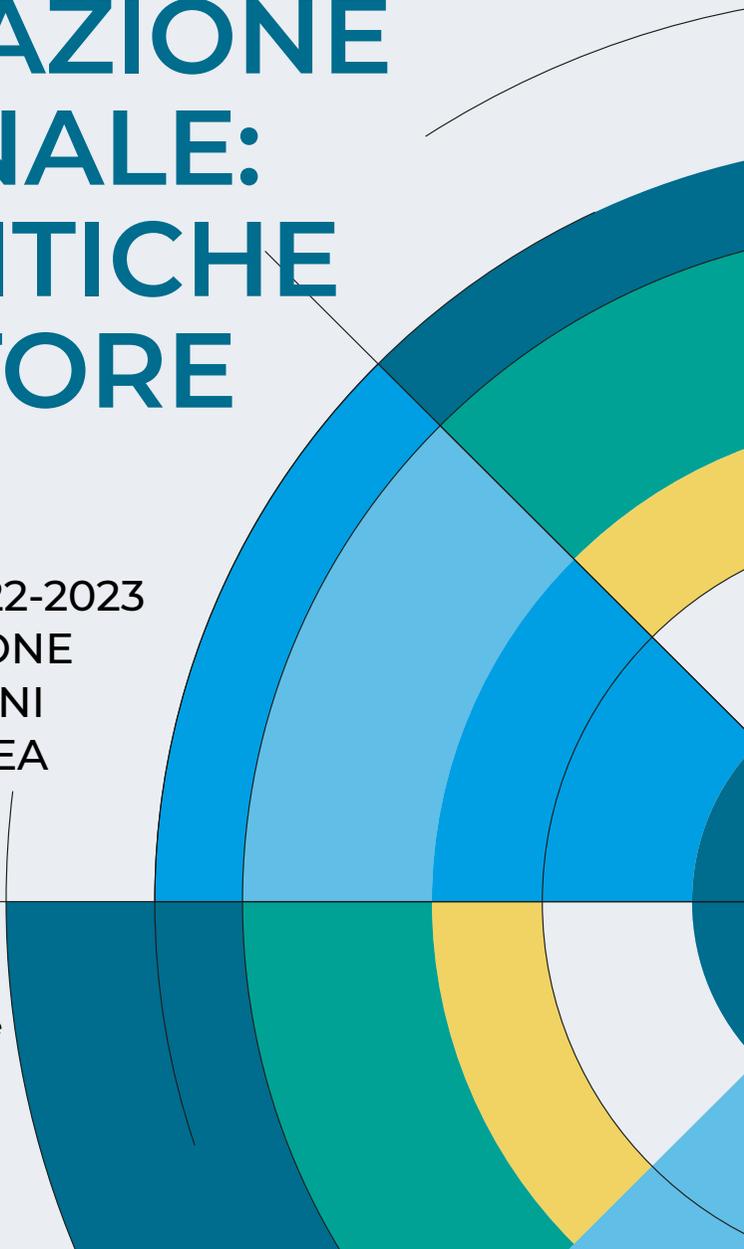
XIX LEGISLATURA



TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE: LE POLITICHE DI SETTORE

APPENDICE
AL RAPPORTO 2022-2023
SULLA LEGISLAZIONE
TRA STATO, REGIONI
E UNIONE EUROPEA

Osservatorio sulla legislazione
della Camera dei deputati



XIX LEGISLATURA



**TENDENZE E PROBLEMI
DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE:
LE POLITICHE DI SETTORE**

**APPENDICE AL RAPPORTO 2022-2023
SULLA LEGISLAZIONE TRA STATO,
REGIONI E UNIONE EUROPEA**

Osservatorio sulla legislazione
della Camera dei deputati

INDICE

| | |
|---|----------|
| 1. Le istituzioni regionali nell'anno 2022 | 1 |
| Premessa | 1 |
| Le istituzioni regionali: la composizione e l'organizzazione dei Consigli regionali | 1 |
| Le Giunte regionali | 3 |
| I rapporti tra Giunta e Consiglio: la partecipazione del Presidente della Giunta ai lavori consiliari | 4 |
| I rapporti tra Giunta e Consiglio: la partecipazione degli assessori ai lavori consiliari | 5 |
| L'attività ispettiva dei Consigli regionali sulle Giunte regionali | 6 |
| L'attività di indirizzo dei Consigli regionali sulle Giunte regionali | 7 |
| Considerazioni conclusive | 8 |

| | |
|--|-----------|
| 2. La Normativa Istituzionale | 16 |
| Leggi di modifica degli statuti regionali | 16 |
| Lo stato di avanzamento dei procedimenti di revisione degli Statuti regionali speciali | 17 |
| Le leggi statutarie delle regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano | 18 |
| Attuazione degli Statuti regionali | 19 |
| 2.1 La legislazione in materia elettorale | 19 |
| La revisione dei regolamenti interni dei Consigli | 20 |
| La legislazione in materia di enti locali | 21 |
| Le altre leggi di attuazione statutaria | 22 |
| Gli speciali decreti legislativi recanti norme di attuazione degli statuti speciali | 23 |
| Le leggi istituzionali di carattere provvedimentoale (e disciplina dei relativi procedimenti) | 24 |

| | |
|--|-----------|
| 3. Gli interventi regionali in materia di agricoltura e turismo | 26 |
| Gli interventi legislativi regionali in materia di Agricoltura | 26 |
| L'attività regolamentare in materia agricola | 29 |
| Gli interventi legislativi regionali in materia di turismo | 31 |
| L'attività regolamentare in materia turistica | 33 |

| | |
|----------------------------------|-----------|
| 4. La sanità regionale | 34 |
| Il <i>policy making</i> nel 2022 | 34 |

| | |
|---|-----------|
| 5. La legislazione regionale in materia socio-assistenziale nel 2022 | 40 |
| Quadro d'insieme 2022 | 40 |
| Organizzazione del servizio regionale 2022 | 42 |
| Le politiche per la famiglia | 43 |
| Le politiche per la disabilità, gli anziani e soggetti non autosufficienti | 44 |
| Le politiche abitative | 47 |
| Il Terzo settore | 48 |
| Politiche migratorie | 50 |

| | |
|--|-----------|
| 6. Le leggi di stabilità regionali e gli interventi attuativi del federalismo fiscale | 53 |
| Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria per il 2022 e il 2023 | 53 |
| Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi di stabilità 2022 | 54 |
| Contenuti delle leggi di stabilità e leggi collegate | 55 |
| Politica tributaria | 56 |

| | |
|---|-----------|
| 7. Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea | 58 |
| Premessa | 58 |
| La partecipazione regionale alla formazione del diritto e delle politiche europee | 59 |
| 7.1 Le norme regionali di procedura per la partecipazione alla formazione del diritto europeo e i regolamenti interni delle Assemblee: la definizione dei rapporti tra Giunte e Consigli | 59 |
| Casi di effettiva partecipazione regionale alla formazione del diritto europeo | 62 |
| L'attuazione del diritto e delle politiche europee da parte di Regioni e Province autonome (c.d. "fase discendente") | 64 |
| 7.2 Le leggi regionali sulle procedure per l'attuazione del diritto europeo | 64 |
| I casi effettivi di attuazione regionale del diritto europeo | 65 |
| Profili organizzativi interni | 66 |
| <hr/> | |
| 8. Gli strumenti per la valutazione delle politiche legislative regionali | 69 |
| Premessa | 69 |
| La normativa regionale | 72 |
| Le clausole valutative, le note informative e le missioni valutative | 75 |

1. Le istituzioni regionali nell'anno 2022*

PREMESSA

—Analogamente a quanto riscontrato per l'anno 2021, quando una sola Regione (la Calabria) aveva proceduto in via anticipata al rinnovo dei propri organi elettivi, anche nell'anno 2022 le consultazioni elettorali si sono tenute soltanto nella Regione Sicilia, anche qui anticipatamente rispetto alla naturale scadenza della legislatura in virtù delle dimissioni presentate dal Presidente Musumeci.

Per la restante parte delle Regioni a statuto ordinario e speciale l'anno 2022 ha invece coinciso con un periodo di regolare esercizio dell'attività consiliare.

LE ISTITUZIONI REGIONALI: LA COMPOSIZIONE E L'ORGANIZZAZIONE DEI CONSIGLI REGIONALI

—Quanto alla composizione dei Consigli regionali, alcuna modifica si registra con riferimento al numero dei consiglieri regionali, che anche

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

nell'anno 2022 risulta essere pari a 893¹ (cfr. Tabella 1).

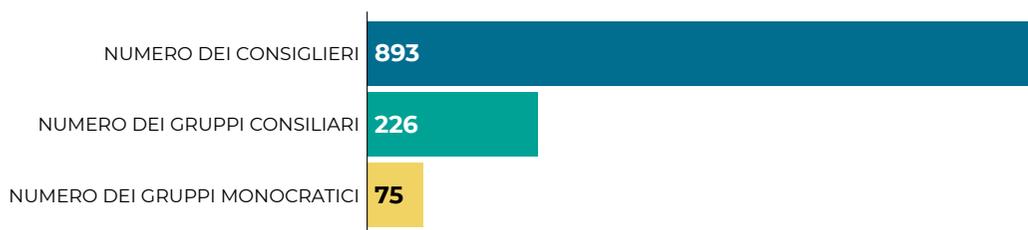
Una leggera ma significativa variazione si riscontra invece nell'organizzazione interna dei Consigli regionali poiché, a differenza della tendenza segnalata nell'anno 2021 che muoveva verso una progressiva riduzione del numero dei gruppi consiliari (219), nel 2022 i gruppi costituiti sono stati 226 (cfr. Tabella 1).

Una crescita ancora maggiore si evidenzia nella formazione di gruppi monocratici: infatti, se nel 2021 il numero di gruppi composti da un solo consigliere era pari a 62, nell'anno di riferimento sono stati costituiti 75 gruppi monocratici, con una incidenza del 33% sul totale dei gruppi consiliari (cfr. Tabella 1).

Più nel dettaglio, si evince che è il Consiglio regionale della Campania a contare il numero più elevato di gruppi monocratici, pari a 8, esattamente come il Consiglio della Provincia autonoma di Trento che già nell'anno 2021 si era attestato tra i consigli con il numero più alto di gruppi monocratici.

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

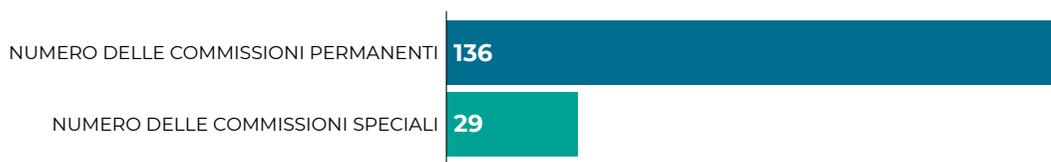
GRAFICO 1 COMPOSIZIONE E ORGANIZZAZIONE DEI CONSIGLI REGIONALI, ANNO 2022



1. 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 regionali mentre altre hanno espunto la figura del Presidente dal totale dei consiglieri regionali. Si precisa inoltre che il numero dei consiglieri delle Province autonome di Trento e di Bolzano non è stato conteggiato nel totale poiché già ricompreso nel numero dei consiglieri della Regione del Trentino-Alto Adige; infatti, il Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige è composto da 70 Consiglieri regionali e precisamente dai membri dei Consigli provinciali di Trento (34 consiglieri ed il Presidente della Provincia di Trento) e di Bolzano (35).

Parzialmente diverso è invece il *trend* che emerge dall'analisi dell'organizzazione dei lavori consiliari (cfr. Tabella 2): difatti, mentre il numero delle Commissioni permanenti, pari a 136, risulta essere sostanzialmente analogo a quello registrato nel 2021 (135), il numero delle Commissioni speciali istituite nel 2022, pari a 29, appare notevolmente inferiore a quello riscontrato nel 2021 (35).

GRAFICO 2
COMMISSIONI PERMANENTI E COMMISSIONI SPECIALI, ANNO 2022



LE GIUNTE REGIONALI

Altrettanto significativa è la lettura dei dati relativi alla composizione degli organi esecutivi regionali (cfr. Tabella 3); in particolare, mentre il numero di assessori regionali², pari a 184, risulta essere tendenzialmente analogo (seppure il lieve decrescita) a quello registrato nell'anno 2021 (186), il numero di assessori esterni che nel 2022 hanno composto le Giunte regionali, pari a 92, appare certamente superiore a quello riscontrato nel precedente Rapporto, ove si rifletteva invece un significativo decremento del numero di assessori di origine non elettiva (82).

Esaminando più nello specifico i dati raccolti, può darsi conto di come, in alcune Regioni, le Giunte siano interamente composte da assessori esterni: è il caso della Liguria, della Toscana, del Veneto e del Friuli-Venezia Giulia;

2. A tal proposito, è bene sottolineare come la Regione Lombardia abbia specificato nel questionario ad essa sottoposto che l'esercizio delle funzioni di assessore regionale è incompatibile con lo svolgimento delle funzioni di consigliere regionale e che il consigliere nominato assessore è sospeso dalla carica di consigliere per tutta la durata dell'incarico di assessore.

di contro, l'assenza di assessori di origine non elettiva è riscontrabile in Campania, Molise, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta e Bolzano.

GRAFICO 3
COMPOSIZIONE DELLE GIUNTE REGIONALI, ASSESSORI. ANNO 2023



I RAPPORTI TRA GIUNTA E CONSIGLIO: LA PARTECIPAZIONE DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA AI LAVORI CONSILIARI

— Positiva è anche la tendenza che si riscontra nell'analisi dei dati concernenti la partecipazione dei Presidenti ai lavori degli organi consiliari (cfr. Tabella 4).

Infatti, nell'anno di riferimento, su un totale di 949 sedute consiliari, 343 sono state le riunioni nelle quali il Presidente è intervenuto e ha preso la parola, facendo registrare una incidenza del 36%; il risultato evidenzia una significativa crescita rispetto all'incidenza percentuale calcolata sia nell'anno precedente (pari al 34%) sia nel 2020 (33%).

GRAFICO 4
PARTECIPAZIONE DEI PRESIDENTI DI GIUNTA AI LAVORI CONSILIARI, ANNO 2022



Ancora profondamente eterogeneo è il quadro che emerge ad una lettura più dettagliata delle diverse esperienze regionali, alcune delle quali contrassegnate da una elevata partecipazione dei Presidenti ai lavori

consiliari: è il caso, ad esempio, del Molise (con una incidenza dell'86%), della Toscana (87%), della Valle d'Aosta (97%) e della Provincia autonoma di Bolzano (82%); altre, invece, connotate da una percentuale alquanto ridotta di interventi orali dei Presidenti sul totale delle sedute consiliari: il riferimento è, in particolare, alle Regioni della Campania (0%), dell'Emilia Romagna (9%), del Lazio (12%), del Piemonte (7%), del Veneto (5%) della Sardegna (2%) e della Sicilia (7%).

I RAPPORTI TRA GIUNTA E CONSIGLIO: LA PARTECIPAZIONE DEGLI ASSESSORI AI LAVORI CONSILIARI

— Di gran lunga più tangibile è l'incremento dell'incidenza percentuale di interventi orali degli assessori in occasione dei lavori consiliari che, nell'anno 2022, si è attestata intorno al 78% (cfr. Tabella 5³); in particolare, su un totale di 949 sedute consiliari, 741 sono state le assemblee a cui gli assessori sono intervenuti. Se confrontato con i risultati emersi negli anni precedenti, il dato mostra una chiara crescita sia rispetto alla percentuale registrata nell'anno 2020 (66%) sia all'incidenza calcolata nell'anno 2021 (69%).

GRAFICO 5
PARTECIPAZIONE DEGLI ASSESSORI AI LAVORI CONSILIARI, ANNO 2022



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

3. In riferimento alla Tabella 5, occorre segnalare come le Regioni della Campania e del Lazio abbiano dichiarato un numero di sedute a cui gli assessori sono intervenuti superiore rispetto al numero totale delle sedute consiliari.

elevata in Liguria (90%), Lombardia (94%), Marche (100%), Puglia (92%), Umbria (96%), Veneto (100%), Valle d'Aosta (100%) e Bolzano (90%).

L'ATTIVITÀ ISPETTIVA DEI CONSIGLI REGIONALI SULLE GIUNTE REGIONALI

— Ai fini di una più corretta e approfondita lettura della dinamica dei rapporti intercorrenti tra le Giunte e i Consigli regionali occorre analizzare anche i dati concernenti l'esercizio del potere ispettivo e del potere di indirizzo da parte dell'organo assembleare.

In particolare, con riguardo allo svolgimento dell'attività ispettiva, nell'anno 2022 (cfr. Tabella 6⁴), si evidenzia una riduzione del numero di interrogazioni e interpellanze presentate: infatti, se nel 2021 sono stati presentati 10.651 atti ispettivi, nell'anno di riferimento il numero totale di atti presentati è diminuito a 8.594.

Diversamente, l'incidenza percentuale degli atti ispettivi che nel 2022 hanno ottenuto risposta, attestandosi intorno al 77%, appare notevolmente superiore rispetto a quella maturata negli anni 2020 e 2021 quando essa era risultata pari, rispettivamente, al 55% e al 67%.

GRAFICO 6
ATTIVITÀ ISPETTIVA DEI CONSIGLI REGIONALI, ANNO 2022



4. In riferimento alla Tabella 6, occorre segnalare come la Regioni della Campania, dell'Emilia-Romagna e della Toscana abbiano dichiarato un numero di interrogazioni e interpellanze discusse e che hanno ottenuto risposta superiore rispetto al numero totale degli atti presentati; non è escluso che nell'ammontare complessivo degli atti che hanno ottenuto risposta siano stati inclusi anche atti discussi nell'anno 2022 ma presentati nel corso dell'anno precedente.

Ad uno sguardo più analitico, può darsi conto di come l'esercizio di attività ispettive costituisca una prerogativa ormai piuttosto diffusa e consolidata tra gli organi consiliari, oggetto di un positivo riscontro da parte degli organi esecutivi, tanto che la percentuale di atti discussi sul totale di quelli presentati risulta generalmente superiore al 50% in quasi tutte le Regioni; in particolare, si distinguono le Regioni della Basilicata (con una incidenza degli atti discussi su quelli presentati pari al 100%), della Liguria (97%), delle Marche (97%) e della Valle d'Aosta (95%).

A discostarsi in maniera significativa dalle percentuali qui riportate sono invece le Regioni della Puglia e della Sicilia, ove l'incidenza percentuale di atti ispettivi che hanno ottenuto risposta è pari al 25% e al 10%.

L'ATTIVITÀ DI INDIRIZZO DEI CONSIGLI REGIONALI SULLE GIUNTE REGIONALI

—A differenza di quanto segnalato per l'esercizio dell'attività ispettiva, lo svolgimento dell'attività di indirizzo ha fatto registrare un drastico calo nell'anno 2022 (cfr. Tabella 7⁵) sia per ciò che riguarda il numero degli atti presentati sia per ciò che attiene al numero di atti discussi e che hanno ottenuto risposta.

In particolare, il numero totale di mozioni, ordini del giorno e altri atti di indirizzo presentati risulta pari, nell'anno 2022, a 7.722, di contro agli 11.970 atti presentati nel 2021; parimenti, se nell'anno precedente l'incidenza percentuale degli atti discussi sul totale degli atti presentati si è attestata intorno al 72%, nell'anno di riferimento essa è diminuita al 61%, con un numero totale di atti di indirizzo discussi e conclusi pari a 4.743.

5. In riferimento alla Tabella 7, occorre segnalare come la Regioni del Lazio e del Trentino-Alto Adige abbiano dichiarato un numero di atti di indirizzo discussi e che hanno ottenuto risposta superiore rispetto al numero totale degli atti presentati; non è escluso che nell'ammontare complessivo degli atti che hanno ottenuto risposta siano stati inclusi anche atti discussi nell'anno 2022 ma presentati nel corso dell'anno precedente.

GRAFICO 7
ATTIVITÀ DI INDIRIZZO DEI CONSIGLI REGIONALI, ANNO 2022


Tuttavia, ad eccezione delle Marche, della Campania, della Sardegna e della Provincia autonoma di Trento, ove la percentuale di atti discussi sul totale di quelli presentati non supera il 30%, nelle altre Regioni si evidenzia una buona interazione tra organi consiliari ed esecutivi per ciò che attiene all'esercizio dell'attività di indirizzo, con una percentuale di atti discussi che in alcune Regioni, come Lombardia, Sicilia e Valle d'Aosta, di colloca al di sopra dell'80%.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

—L'analisi sin qui condotta a proposito della composizione, del funzionamento e dell'interazione tra le Istituzioni regionali nell'anno 2022 sembra restituire un quadro di progressivo e costante miglioramento rispetto all'evoluzione registrata nell'anno precedente.

In particolare, simile affermazione trova significativo riscontro nei dati concernenti la costituzione di gruppi consiliari e, soprattutto, monocratici, con un aumento di 13 unità tra i gruppi composti da un unico consigliere rispetto al 2021.

Lo stesso dicasi a proposito della composizione delle Giunte regionali, che nell'anno 2022 ha fatto registrare un aumento del numero di assessori di origine non elettiva, ma anche un miglioramento dei rapporti tra organi esecutivi e legislativi, riscontrandosi non solo un notevole incremento della partecipazione di Presidenti e assessori ai lavori consiliari ma anche un utilizzo più partecipato dei poteri ispettivi da parte dei Consigli regionali,

registrandosi una percentuale molto più elevata di atti presentati che sono stati discussi e hanno ottenuto risposta.

Alla tendenza sinora evidenziata sembrano invece sfuggire i dati relativi all'organizzazione dei lavori consiliari, laddove è emersa una significativa contrazione nel numero di commissioni speciali istituite, e all'esercizio dell'attività di indirizzo da parte degli organi consiliari, ponendosi in luce una drastica riduzione del numero di atti presentati e dell'incidenza percentuale degli atti discussi e conclusi.

TABELLA 1
COMPOSIZIONE DEI CONSIGLI REGIONALI 2022

| REGIONI E PROVINCE AUTONOME | CONSIGLIERI 2022 | GRUPPI CONSILIARI 2022 | GRUPPI MONOCRATICI 2022 |
|-----------------------------|------------------|------------------------|-------------------------|
| Abruzzo | 31 | 10 | 3 |
| Basilicata | 20 | 11 | 3 |
| Calabria | 30 | 10 | 2 |
| Campania | 51 | 10 | 8 |
| Emilia-Romagna | 50 | 10 | 5 |
| Lazio | 50 | 10 | 3 |
| Liguria | 31 | 9 | 3 |
| Lombardia | 80 | 12 | 3 |
| Marche | 31 | 9 | 5 |
| Molise | 20 | 11 | 6 |
| Piemonte | 51 | 10 | 5 |
| Puglia | 51 | 10 | 0 |
| Toscana | 41 | 7 | 2 |
| Umbria | 21 | 8 | 5 |
| Veneto | 51 | 10 | 4 |
| Friuli-Venezia Giulia | 49 | 9 | 1 |
| Sardegna | 60 | 11 | 0 |
| Sicilia | 70 | 9 | 1 |
| Trentino-Alto Adige | 70 | 16 | 0 |
| Valle d'Aosta | 35 | 9 | 2 |
| Bolzano | | 12 | 6 |
| Trento | | 13 | 8 |
| Totale | 893 | 226 | 75 |
| Media | | 10 | 3 |
| Incidenza % | | | 33% |

TABELLA 2
COMMISSIONI PERMANENTI E SPECIALI 2022

| REGIONI E PROVINCE AUTONOME | COMMISSIONI PERMANENTI 2022 | COMMISSIONI SPECIALI 2022 |
|-----------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| Abruzzo | 6 | 2 |
| 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 | 8 | n.d. |
| Umbria | 3 | 1 |
| Veneto | 6 | 1 |
| Friuli-Venezia Giulia | 6 | 0 |
| Sardegna | 6 | 1 |
| Sicilia | 7 | 2 |
| Trentino-Alto Adige | 2 | 0 |
| Valle d'Aosta | 5 | 0 |
| Bolzano | 7 | 3 |
| Trento | 5 | 1 |
| Totale | 136 | 29 |
| Media | 6 | 1 |

TABELLA 3
COMPOSIZIONE GIUNTE REGIONALI 2022, ASSESSORI

| REGIONI E PROVINCE AUTONOME | ASSESSORI 2022 | ASSESSORI ESTERNI 2022 |
|-----------------------------|----------------|------------------------|
| Abruzzo | 6 | 1 |
| Basilicata | 5 | 1 |
| Calabria | 7 | 6 |
| Campania | 11 | 0 |
| Emilia-Romagna | 10 | 8 |
| Lazio | 10 | 7 |
| Liguria | 7 | 7 |
| Lombardia | 16 | 11 |
| Marche | 6 | 2 |
| Molise | 5 | 0 |
| Piemonte | 11 | 3 |
| Puglia | 10 | 2 |
| Toscana | 8 | 8 |
| Umbria | 5 | 2 |
| Veneto | 8 | 8 |
| Friuli-Venezia Giulia | 9 | 9 |
| Sardegna | 12 | 8 |
| Sicilia | 12 | 8 |
| Trentino-Alto Adige | 5 | 0 |
| Valle d'Aosta | 6 | 0 |
| Bolzano | 8 | 0 |
| Trento | 7 | 1 |
| Totale | 184 | 92 |
| Incidenza % | | 50% |

TABELLA 4
RAPPORTI GIUNTA-CONSIGLIO 2022. PARTECIPAZIONE DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA
AI LAVORI CONSILIARI

| REGIONI E PROVINCE AUTONOME | N. SEDUTE CONSILIARI 2022 | N. INTERVENTI 2022 | INCIDENZA % 2022 |
|-----------------------------|---------------------------|--------------------|------------------|
| Abruzzo | 18 | 9 | 50% |
| Basilicata | 30 | 20 | 67% |
| Calabria | 16 | 10 | 63% |
| Campania | 39 | 0 | 0% |
| Emilia-Romagna | 69 | 6 | 9% |
| Lazio | 26 | 3 | 12% |
| Liguria | 49 | 29 | 59% |
| Lombardia | 34 | 4 | 12% |
| Marche | 45 | 16 | 36% |
| Molise | 35 | 30 | 86% |
| Piemonte | 54 | 4 | 7% |
| Puglia | 25 | 7 | 28% |
| Toscana | 47 | 41 | 87% |
| Umbria | 23 | 12 | 52% |
| Veneto | 40 | 2 | 5% |
| Friuli-Venezia Giulia | 59 | n.d. | -- |
| Sardegna | 41 | 1 | 2% |
| Sicilia | 57 | 4 | 7% |
| Trentino-Alto Adige | 16 | 8 | 50% |
| Valle d'Aosta | 79 | 77 | 97% |
| Bolzano | 50 | 41 | 82% |
| Trento | 97 | 19 | 20% |
| Totale | 949 | 343 | |
| Incidenza % | | 36% | |

TABELLA 5
RAPPORTI GIUNTA-CONSIGLIO 2022. PARTECIPAZIONE DEGLI ASSESSORI AI LAVORI CONSILIARI

| REGIONI E PROVINCE AUTONOME | N. SEDUTE CONSILIARI 2022 | N. INTERVENTI 2022 | INCIDENZA % 2022 |
|-----------------------------|---------------------------|--------------------|------------------|
| Abruzzo | 18 | 14 | 78% |
| Basilicata | 30 | 22 | 73% |
| Calabria | 16 | 11 | 69% |
| Campania | 39 | 40 | -- |
| Emilia-Romagna | 69 | 60 | 87% |
| Lazio | 26 | 35 | -- |
| Liguria | 49 | 44 | 90% |
| Lombardia | 34 | 32 | 94% |
| Marche | 45 | 45 | 100% |
| Molise | 35 | 18 | 51% |
| Piemonte | 54 | 48 | 89% |
| Puglia | 25 | 23 | 92% |
| Toscana | 47 | 33 | 70% |
| Umbria | 23 | 22 | 96% |
| Veneto | 40 | 40 | 100% |
| Friuli-Venezia Giulia | 59 | n.d. | -- |
| Sardegna | 41 | 29 | 71% |
| Sicilia | 57 | 23 | 40% |
| Trentino-Alto Adige | 16 | 12 | 75% |
| Valle d'Aosta | 79 | 79 | 100% |
| Bolzano | 50 | 45 | 90% |
| Trento | 97 | 66 | 68% |
| Totale | 949 | 741 | |
| Incidenza % | | 78% | |

TABELLA 6
ATTIVITÀ ISPETTIVA DEI CONSIGLI REGIONALI SULLE GIUNTE REGIONALI 2022

| REGIONI E PROVINCE AUTONOME | N. ATTI PRESENTATI 2022 | N. ATTI DISCUSSI 2022 | INCIDENZA % 2022 |
|-----------------------------|-------------------------|-----------------------|------------------|
| Abruzzo | 85 | 61 | 72% |
| Basilicata | 126 | 126 | 100% |
| Calabria | 105 | 59 | 56% |
| Campania | 246 | 259 | -- |
| Emilia-Romagna | 1245 | 1279 | -- |
| Lazio | 307 | 91 | 30% |
| Liguria | 503 | 487 | 97% |
| Lombardia | 418 | 350 | 84% |
| Marche | 339 | 330 | 97% |
| Molise | 36 | 14 | 39% |
| Piemonte | 323 | 276 | 85% |
| Puglia | 144 | 36 | 25% |
| Toscana | 577 | 598 | -- |
| Umbria | 237 | 166 | 70% |
| Veneto | 504 | 384 | 76% |
| Friuli-Venezia Giulia | 503 | 329 | 65% |
| Sardegna | 455 | 129 | 29% |
| Sicilia | 363 | 36 | 10% |
| Trentino-Alto Adige | 29 | 21 | 72% |
| Valle d'Aosta | 761 | 723 | 95% |
| Bolzano | 417 | 370 | 89% |
| Trento | 871 | 510 | 59% |
| Totale | 8.594 | 6.634 | |
| Incidenza % | | 77% | |

TABELLA 7
ATTIVITÀ DI INDIRIZZO DEI CONSIGLI REGIONALI SULLE GIUNTE REGIONALI 2022

| REGIONI E PROVINCE AUTONOME | N. ATTI PRESENTATI 2022 | N. ATTI DISCUSSI 2022 | INCIDENZA % 2022 |
|-----------------------------|-------------------------|-----------------------|------------------|
| Abruzzo | 60 | 37 | 62% |
| Basilicata | 101 | 40 | 40% |
| Calabria | 39 | 14 | 36% |
| Campania | 337 | 59 | 18% |
| Emilia-Romagna | 360 | 224 | 62% |
| Lazio | 343 | 455 | -- |
| Liguria | 272 | 213 | 78% |
| Lombardia | 2.010 | 1.963 | 98% |
| Marche | 154 | 45 | 29% |
| Molise | 73 | 46 | 63% |
| Piemonte | 199 | 129 | 64% |
| Puglia | 96 | 36 | 38% |
| Toscana | 877 | 302 | 34% |
| Umbria | 100 | 44 | 44% |
| Veneto | 322 | 209 | 65% |
| Friuli-Venezia Giulia | 259 | 173 | 67% |
| Sardegna | 108 | 28 | 26% |
| Sicilia | 147 | 130 | 88% |
| Trentino-Alto Adige | 22 | 25 | -- |
| Valle d'Aosta | 176 | 148 | 84% |
| Bolzano | 214 | 164 | 77% |
| Trento | 1.453 | 259 | 18% |
| Totale | 7.722 | 4.743 | |
| Incidenza % | | 61% | |

2. La Normativa Istituzionale*

LEGGI DI MODIFICA DEGLI STATUTI REGIONALI

— Nel corso del 2022 sono entrate in vigore tre leggi di revisione statutaria.

La legge della Regione Marche 28 aprile 2022, n. 8, che ha recato una modifica meramente formale alla previsione del suo Statuto secondo la quale il Consiglio regionale può presentare proposte di legge alle Camere, per renderla pedissequa alla dizione letterale dell'articolo 121, secondo comma, della Costituzione⁶.

La legge statutaria della Regione Toscana 17 giugno 2022, n. 20 che:

- ha modificato la composizione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, aumentandone il numero dei componenti (da cinque a sette), al fine di introdurre la figura di due ulteriori consiglieri segretari, con funzioni di questori, aventi il compito di coadiuvare il Presidente del Consiglio regionale nell'assicurare la regolarità dei lavori d'aula;
- ha introdotto la figura del sottosegretario alla presidenza della Regione con il compito di coadiuvare il Presidente della Giunta nello svolgimento dei compiti inerenti al proprio mandato e al fine di garantire uno stretto

*Di Antonio Ferrara, Primo Ricercatore in Diritto pubblico, CNR ISSIRFA.

6. L'art. 21, comma 2, lett. b), dello Statuto della Regione Marche nella sua previgente versione disponeva, infatti, che il Consiglio regionale approva le proposte di legge (statale) da presentare al Parlamento, anziché alle Camere.

rapporto tra il Consiglio e la Giunta. Il sottosegretario è scelto fra i consiglieri regionali, partecipa alle sedute di Giunta senza diritto di voto e può essere incaricato, dal Presidente, di seguire specifiche questioni e di rappresentare la Giunta nelle sedi consiliari e nelle altre sedi istituzionali.

La legge della Regione Emilia-Romagna 7 novembre 2022, n. 18 che ha abrogato la previgente disposizione del proprio Statuto⁷ che demandava alla Consulta di garanzia statutaria di prendere atto degli eventi che causano l'anticipata cessazione della degli organi elettivi e ha meglio esplicitato che in tutti i casi di cessazione anticipata della carica del Presidente della Giunta (sfiducia, dimissioni, rimozione, impedimento e morte) le relative funzioni sono esercitate dal vicepresidente, che lo sostituisce anche in caso di assenza e impedimento temporaneo⁸.

LO STATO DI AVANZAMENTO DEI PROCEDIMENTI DI REVISIONE DEGLI STATUTI REGIONALI SPECIALI

— Nel corso del 2022, in mancanza di procedimenti di revisione di carattere generale volti all'adeguamento degli statuti speciali alla riforma del Titolo V della Costituzione⁹, si può solo segnalare che il Consiglio regionale della Provincia di Trento ha bocciato un progetto di modifica dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige che intendeva introdurre strumenti di partecipazione popolare diretta nella definizione delle scelte strategiche di politica fiscale a livello provinciale e a livello locale¹⁰, per un problema di compatibilità con i principi costituzionali che pongono limiti agli istituti di democrazia diretta aventi ad oggetto le leggi tributarie e di bilancio¹¹, e ha approvato, invece, una proposta di modifica statutaria volta a incrementare

7. Art. 69, comma 1, lett. a).

8. L'art. 43 dello Statuto dell'Emilia-Romagna nella sua previgente disposizione prevedeva, in maniera meno chiara e precisa, che il vicepresidente sostituisce il Presidente "in caso di assenza o temporaneo impedimento".

9. Così come previsto dall'art. 10 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

10. Progetto di modificazione dello statuto, 9 novembre 2022, n. 2/XVI, integrazione del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo-unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in materia di partecipazione popolare e politiche fiscali delle autonomie locali.

11. Sebbene, infatti, l'art. 75 della Costituzione ponga un limite esplicito solo in riferimento ai referendum abrogativi statali, l'armonia che tutti gli statuti regionali, compresi quello speciali, devono avere con i principi costituzionali, è possibile ritenere che i medesimi limiti debbano estendersi anche ai referendum abrogativi regionali/provinciali (v. Corte cost. sent. 89/2011) e, forse, ad ogni tipologia di referendum popolare.

l'autonomia di spesa dei fondi statali trasferiti alle Province autonome e agli enti locali dei rispettivi territori in ragione di *eventi eccezionali (comprese le calamità naturali)*¹², che è stata successivamente trasmessa al Consiglio provinciale di Bolzano per il prosieguo dell'*iter*, giacché in ragione del peculiare ordinamento statutario della Regione Trentino Alto-Adige l'iniziativa consiliare per le modifiche dello Statuto speciale deve essere esercitata su uguale proposta dei Consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano e successiva conforme deliberazione del Consiglio regionale¹³.

Si può segnalare, inoltre, che la Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia, sul finire del 2022, ha presentato una proposta di legge costituzionale d'iniziativa del Consiglio regionale, recante modifiche allo Statuto speciale della Regione in materia di enti locali, al fine di reintrodurre gli enti di governo locale di area vasta, titolari di funzioni amministrative proprie e con organi ad elezione diretta, che furono soppressi, per la Regione Friuli Venezia Giulia (che dispone dei poteri ordinamentali sugli enti locali), dalla legge costituzionale 28 luglio 2016, n. 1, modificativa del testo previgente dello Statuto speciale.

LE LEGGI STATUTARIE DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO

— Nella Provincia autonoma di Trento, è stato presentato un disegno di legge di iniziativa consiliare volto ad estendere le cause di ineleggibilità alla carica di Presidente della provincia e di consigliere provinciale anche ai presidenti delle circoscrizioni del comune di Trento con popolazione superiore a 5.000 abitanti, similmente a quanto già previsto per i sindaci dei comuni della medesima fascia dimensionale¹⁴.

Nella Provincia autonoma di Bolzano, è stata adottata una legge che ha

12. Progetto di modificazione dello statuto, 9 novembre 2022, n. 1/XVI, integrazione del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo-unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in materia di tributi locali ed impiego dei trasferimenti di fondi statali per il finanziamento di politiche delle autonomie locali.

13. Art. 103, comma 2, dello Statuto speciale TAA.

14. Disegno di legge 19 gennaio 2022, n. 126, modificazioni della legge elettorale provinciale 2003: ineleggibilità dei presidenti di circoscrizione.

apportato alcune modifiche alla disciplina del Consiglio dei comuni¹⁵. Si è intervenuti, in primo luogo, sulle norme che disciplinano la composizione, l'elezione e la nomina dei componenti, con particolare riguardo all'esigenza di garantire un'adeguata rappresentanza di genere nel Consiglio dei comuni.

Nella Regione Friuli Venezia Giulia è stato approvato dal Consiglio regionale un disegno di legge di modificazione del sistema elettorale regionale in materia di autenticazione delle sottoscrizioni nel procedimento per la elezione del presidente della Regione e del Consiglio regionale, al fine di ampliare il novero dei pubblici ufficiali competenti ad autenticare gli atti relativi al procedimento elettorale, in maniera analoga a quanto previsto dalla normativa statale per le elezioni della Camera dei deputati¹⁶.

ATTUAZIONE DEGLI STATUTI REGIONALI

2.1 La legislazione in materia elettorale

— Nel corso del 2022 alcune regioni hanno apportato piccole modifiche alle rispettive discipline elettorali.

La Regione Molise ha innalzato dal 3 al 5 per cento la clausola di sbarramento per l'accesso delle liste coalizzate alla ripartizione dei seggi¹⁷.

La Regione Emilia-Romagna ha individuato una precisa finestra temporale (15 aprile e 15 giugno) per la fissazione della data delle elezioni per il rinnovo degli organi elettivi, ferma restando però la vigente normativa statale in materia¹⁸.

La Regione Lombardia ha previsto che le elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Regione sono indette con decreto del Presidente

15. LP 31 agosto 2022, n. 11, recante modifiche alla legge provinciale 8 febbraio 2010, n. 4 (Istituzione e disciplina del Consiglio dei comuni).

16. Disegno di legge 26 settembre 2022, n. 176, modifica all'articolo 23 della legge regionale 18 giugno 2007, n. 17 (Determinazione della forma di governo della Regione Friuli-Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia), definitivamente approvato dal Consiglio regionale il 26 ottobre 2022.

17. LR 23 maggio 2022, n. 7, art. 9.

18. In base alla quale le elezioni dei nuovi consigli hanno luogo non oltre i sessanta giorni successivi al termine della legislatura (quinquennale) nella domenica compresa nei sei giorni ulteriori (art. 5 legge 165/2004), da svolgersi nell'ambito di un Election Day nazionale da determinarsi dal governo della Repubblica ai sensi di quanto previsto dall'art. 7 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98.

della Regione¹⁹ e non più con decreto del commissario di governo, secondo quanto previsto dall'art. 3, commi quarto e successivi, della legge 108 del 1968, recante la prima disciplina legislativa per le elezioni regionali²⁰.

LA REVISIONE DEI REGOLAMENTI INTERNI DEI CONSIGLI

—Il Consiglio regionale della Calabria ha apportato alcune modifiche e integrazioni al proprio regolamento interno²¹ al fine di prevedere che ogni variazione relativa alla composizione dei gruppi debba essere tempestivamente comunicata al Presidente del Consiglio e che in caso di mancata indicazione da parte dei gruppi dei propri componenti in seno alla Giunta delle elezioni, i rispettivi presidenti sono considerati componenti di diritto di quest'organo consiliare, in via provvisoria. È stata sostituita, inoltre, la disposizione istitutiva della Commissione contro la *'ndrangheta* in Calabria per correggerne la denominazione.

L'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ha modificato il proprio regolamento interno²² al fine di prevedere la possibilità dello svolgimento in modalità telematica e mista delle sedute dell'Assemblea legislativa, delle Commissioni assembleari e dell'Ufficio di Presidenza - in caso di emergenza nazionale, deliberata dal Consiglio dei ministri, o regionale, decretata dal Presidente della Giunta regionale - su decisione dell'Ufficio di Presidenza, sentiti i Presidenti dei gruppi parlamentari. Al di fuori di questi casi ciascun consigliere o componente della giunta può, altresì, partecipare alle sedute dell'Assemblea legislativa o delle commissioni assembleari in modalità telematica nei seguenti casi: a) malattia propria o di un figlio convivente minore di 14 anni; b) disabilità della persona convivente;

19. LR 24 novembre 2022, n. 22, modifiche alla legge regionale 31 ottobre 1012, n. 17, recante norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione.

20. Normativa, in precedenza, ancora residualmente applicabile in Lombardia in forza di quanto previsto dall'art. 1, comma 41, della LR 12/2012: "Per quanto non previsto dalle disposizioni della presente legge, sono recepite e continuano ad applicarsi, ove compatibili, le disposizioni della legge n. 108/1968".

21. Deliberazione consiliare n. 84 del 30 giugno 2022, modifiche e integrazioni negli articoli 14, 17 e 33 del regolamento interno del Consiglio regionale (deliberazione del Consiglio regionale 27 maggio 2005 n. 5).

22. Deliberazione dell'assemblea legislativa 24 maggio 2022, n. 82, modifica al regolamento interno dell'assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna (deliberazione dell'Assemblea legislativa 28 novembre 2007, n. 143).

c) assenza per maternità o paternità, nei casi previsti dalla legge; d) congedo parentale.

LA LEGISLAZIONE IN MATERIA DI ENTI LOCALI

— Per l’anno di riferimento di questo Rapporto possono segnalarsi alcune leggi che hanno a oggetto il conferimento di funzioni amministrative in settori consolidati²³ o di più recente definizione²⁴, l’individuazione di ambiti ottimali per l’esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti²⁵, l’individuazione degli ambiti territoriali delle Comunità montane²⁶ e l’esercizio associato delle funzioni comunali²⁷.

Per quanto riguarda le regioni a statuto speciale, che dispongono dei poteri ordinamentali sugli enti locali:

a. la Regione Trentino-Alto Adige ha apportato alcune modifiche al codice regionale degli enti locali, con particolare riguardo all’ordinamento del personale comunale e alla figura dei segretari comunali²⁸ nonché alla disciplina della parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive per i comuni della provincia di Bolzano²⁹;

b. la Regione Friuli-Venezia Giulia ha adottato specifiche disposizioni

23. LR Lazio 24 maggio 2022, n. 8, in materia di sistema turistico regionale; LR Umbria 25 luglio 2022, n. 10 in materia forestale; LR Puglia 7 novembre 2022, n. 26, in materia di valutazioni e autorizzazioni ambientali; LR Abruzzo 28 dicembre 2022, n. 47 in materia di legittimazione degli usi civici.

24. LR Lombardia, 31 marzo 2022, n. 4, in materia di politiche giovanili; LR 12 aprile 2022, n. 6, in materia di infrastrutture per le telecomunicazioni; LR Lombardia 30 novembre 2022, in materia di Caregiver familiare.

25. LR Calabria 20 aprile 2022, n. 10, organizzazione dei servizi pubblici locali dell’ambiente; LR Lazio 25 luglio 2022, n. 14, disciplina degli enti di governo d’ambito territoriale ottimale per la gestione integrata dei rifiuti urbani.

26. LR Campania 9 marzo 2022, n. 4, inclusione del Comune di Pertosa (SA) nella comunità montana Vallo di Diano; LR Campania 9 marzo 2022, n. 5, inclusione del Comune di Alfano (SA) nella comunità montana Bussento-Lambro e Mingardo.

27. LR Lombardia, 20 maggio 2022, n. 8, recante modifiche alla LR n. 19/2008 sul riordino delle comunità montane e la disciplina delle unioni di comuni e il sostegno all’esercizio associato di funzioni e servizi comunali; art. 1 della LR Liguria 28 dicembre 2022, n. 15, recante supporto regionale all’esercizio associato delle funzioni e v. anche l’art. 2 della medesima legge per la valorizzazione e la promozione delle attività dell’ANCI Liguria a supporto del sistema delle autonomie locali al fine di favorire il coordinamento delle attività delle amministrazioni locali e le loro relazioni e collegamenti operativi con la Regione e con le altre amministrazioni interessate, nonché l’associazionismo comunale.

28. LR 22 febbraio 2022, n. 2, modifiche al Titolo III della legge regionale 3 maggio 2018, n. 2 (Codice degli Enti locali della regione autonoma Trentino-Alto Adige e successive modificazioni).

29. LR 25 ottobre 2022, n. 6, che ha inserito un nuovo articolo 240 bis del Codice degli enti locali della Regione in base al quale (analogamente a quanto previsto dalla legge elettorale per il Consiglio provinciale di Bolzano, art. 16, co. 8, della LP 19 settembre 2017, n. 14) in ciascuna lista di candidati nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi da computarsi con riferimento al numero effettivo dei candidati iscritti nella lista e non più al numero massimo dei posti disponibili. Per la Provincia di Trento la medesima materia continua ad essere disciplinata dall’art. 240 del medesimo codice che da disciplina precedentemente riferita alle elezioni comunali dell’intera regione diviene ora disciplina peculiare per il solo Trentino. Il Governo nazionale non ha impugnato questa disposizione (delibera del Consiglio dei ministri del 1° dicembre 2022) che ha evidentemente ritenuto la disparità di disciplina tra le due province sufficientemente giustificata dalle peculiari condizioni di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige.

in materia di elezioni comunali del 2022³⁰, genericamente rinviando alla normativa statale applicabile in relazione all'evoluzione dell'emergenza epidemiologica³¹ e in caso di contemporaneo svolgimento delle elezioni comunali e dei referendum abrogativi statali³². La medesima Regione, sempre in materia di elezioni comunali, ha assunto inoltre misure di carattere generale con la finalità di semplificare il procedimento elettorale, eliminando l'obbligo della raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle candidature nei comuni con popolazione inferiore a mille abitanti e ampliando i soggetti competenti alle relative autenticazioni negli altri casi³³; c. la Regione Sardegna ha novellato la propria legislazione in materia di durata del mandato del sindaco e di iscrizione alla sezione regionale dell'albo dei segretari comunali e provinciali. La Corte costituzionale ha però dichiarato incostituzionale sia la previsione che intendeva consentire quattro mandati consecutivi ai sindaci dei comuni con popolazione fino a tremila abitanti e tre mandati consecutivi a quelli con popolazione fino a cinquemila abitanti³⁴ sia la disposizione che prevedeva una deroga temporanea alle ordinarie modalità di accesso al già menzionato albo segretariale³⁵.

LE ALTRE LEGGI DI ATTUAZIONE STATUTARIA

— Le altre leggi di immediata (in quanto risulti una precisa riserva normativa)

30. Art. 1 della LR 11 marzo 2022, n. 5, disposizioni in materia di elezioni comunali del 2022. Modifiche alla legge regionale 19/2013.

31. Quanto alla riduzione del numero di sottoscrizioni richiesto per la presentazione delle candidature, alla durata della votazione, ai protocolli sanitari e di sicurezza e alle misure necessarie a garantire l'esercizio di voto da parte di tutti gli elettori affetti da COVID-19 o comunque sottoposti a misura restrittiva sanitaria.

32. Successivamente adottata con d.l. 4 maggio 2022, n. 41 (disposizioni urgenti per lo svolgimento contestuale delle elezioni amministrative e dei referendum previsti dall'articolo 75 della Costituzione da tenersi nell'anno 2022, nonché per l'applicazione di modalità operative precauzionali e di sicurezza ai fini della raccolta del voto), convertito con modificazioni dalla legge 30 giugno 2022, n. 84.

33. Art. 2 e 3 della LR 11 marzo 2022, n. 5.

34. Tale previsione contrastava, infatti, con la vigente disciplina statale in forza della quale i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti possono svolgere tre mandati e i sindaci degli altri comuni due (art. 51, co. 2, del Testo unico degli enti locali) e, secondo quanto deciso con la sentenza n. 60/2023, la competenza legislativa attribuita dallo Statuto speciale alla Regione nella materia "ordinamento degli enti locali" va esercitata in armonia con la Costituzione e, in particolare, con il principio di cui all'art. 51 della Costituzione, laddove prevede – a tutela del diritto fondamentale di elettorato passivo – che i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possano accedere alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza. Deve essere perciò il legislatore statale, con disciplina uniforme per tutto il territorio nazionale, a stabilire per tutti i comuni, il numero massimo di mandati elettivi consecutivi dei rispettivi sindaci.

35. Tale disposizione, infatti, consentendo l'iscrizione all'albo di soggetti che non hanno sostenuto uno specifico concorso violava l'art. 97, terzo comma, della Costituzione e anche il principio dell'accesso in condizioni di eguaglianza agli uffici pubblici, di cui agli articoli 3 e 51 della Costituzione, a causa della irragionevole sottoposizione alla medesima disciplina dei possessori di titoli abilitativi di valenza oggettivamente diversa.

- o, comunque, esplicita attuazione statutaria hanno riguardato:
- d. il funzionamento e l'organizzazione degli organi di governo³⁶;
 - e. le disposizioni identitarie della comunità e del territorio regionale³⁷;
 - f. la disciplina di organismi previsti dagli statuti (e, in primo luogo, i Consigli delle autonomie locali e gli organi di garanzia)³⁸;
 - g. gli istituti di partecipazione e democrazia diretta³⁹;
 - h. l'attuazione di norme di principio o la promozione di finalità fissate dagli statuti⁴⁰.

GLI SPECIALI DECRETI LEGISLATIVI RECANTI NORME DI ATTUAZIONE DEGLI STATUTI SPECIALI

— Nel periodo di riferimento per questo *Rapporto*, sono state approvate sette normative di attuazione degli Statuti speciali. Si tratta, in particolare:

- del D.lgs. 9 giugno 2022, n. 86, che, in materia di coordinamento della finanza pubblica del sistema integrato degli enti territoriali della Regione Friuli – Venezia Giulia, fissa le misure del concorso alla finanza pubblica per gli anni dal 2022 al 2026;
- del D.lgs. 9 giugno 2022, n. 87, che integra le disposizioni del d.lgs. n.

36. Campania, LR 20 luglio 2022, n. 11, recante disposizioni procedurali per l'adozione dei regolamenti di organizzazione del Consiglio regionale; Friuli-Venezia Giulia, LR 7 novembre 2022, n. 14, recante disposizioni sull'autonomia organizzativa del Consiglio regionale.

37. Abruzzo, LR 27 luglio 2022, n. 13, recante modifiche allo stemma e al gonfalone della Regione Abruzzo; Piemonte, LR 4 agosto 2022, n. 15, recante l'istituzione della Festa del Piemonte, disposizioni di promozione del patrimonio culturale piemontese e la modifica della disciplina dello stemma, del gonfalone, della bandiera, del sigillo e della fascia della Regione Piemonte.

38. Liguria, LR 28 dicembre 2022, n. 16, recante modifiche alla legge regionale 1° febbraio 2011, n. 1 (Disciplina del Consiglio delle autonomie locali); Emilia-Romagna, LR 27 maggio 2022, n. 6, modifiche alla legge regionale 4 dicembre 2007, n. 23 (Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia statutaria) e alla legge regionale 23 luglio 2014, n. 21 (Norme per l'elezione dell'Assemblea legislativa e del Presidente della Giunta regionale); Lombardia, LR 8 agosto 2022, n. 18, riorganizzazione degli organi di garanzia regionale: Difensore civico, Garante per l'infanzia e l'adolescenza, Garante regionale per la tutela delle vittime di reato, Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità.

39. Abruzzo LR 27 dicembre 2022, n. 37, recante modifiche all'art. 12 della legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143, nella parte in cui disciplina la consultazione delle popolazioni interessate dal mutamento parziale delle denominazioni comunali; Calabria, LR 23 dicembre 2022, n. 52, recante modifiche all'art. 2 della legge regionale 5 aprile 1983, escludendo dall'iniziativa popolare le leggi di relative ai procedimenti di modifiche territoriali, fusione e istituzione dei comuni; Piemonte, LR 20 dicembre 2022, n. 26, recante modifiche all'art. 36 della legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4, in materia di referendum consultivo per l'istituzione di nuovi comuni; Lombardia, art. 3 della LR 13 dicembre 2022, n. 28, recante modifica alla legge regionale 15 dicembre 2006, n. 29, nella parte in cui disciplina il quorum di partecipazione al referendum consultivo popolare sull'istituzione di nuovi comuni o il mutamento delle circoscrizioni territoriali o delle denominazioni dei comuni esistenti (riducendolo).

40. Abruzzo, LR 22 agosto 2022, n. 25, per la promozione e la valorizzazione delle attività culturali e, nella specie, per il sostegno e la promozione delle attività d'ambito teatrale; Lazio LR 24 febbraio 2022, n. 3, e LR 29 marzo 2022, n. 6, per la promozione della parità di genere; Lazio 17 giugno 2022, n. 11, per la promozione della salute e della sicurezza sul lavoro; Lazio 23 novembre 2022, art. 9, comma 11, per il sostegno delle persone in condizioni di maggiore fragilità economica e lavorativa, e art. 9, comma 143, per il sostegno della pratica sportiva; Piemonte, LR 20 dicembre 2022, n. 25, per la promozione dei diritti sociali e, nella specie, per favorire l'odontoiatria sociale a favore delle fasce di popolazione più deboli della popolazione; Umbria, LR 14 ottobre 2022, n. 16, per la promozione delle politiche di genere; Veneto, LR 15 febbraio 2022, n. 3, per la promozione della parità di genere.

158 del 2019 in materia di ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario nella Regione siciliana;

- del D.lgs. 14 luglio 2022, n. 107, recante modificazioni alla disciplina delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e del personale a esse addetto;
- del D.lgs. 3 ottobre 2022, n. 158, in materia di composizione delle commissioni per l'abilitazione all'esercizio della professione forense nella circoscrizione di Bolzano;
- del D.lgs. 3 ottobre 2022, n. 159, che individua le funzioni della Regione Friuli -Venezia Giulia in materia di contratti pubblici;
- del D.lgs. 3 ottobre 2022, n. 160, che istituisce il Collegio dei revisori dei conti della Regione Sardegna quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente⁴¹, e del collegato D.lgs. 3 ottobre 2022, n. 161, secondo il quale il Consiglio regionale della Sardegna – dotato di autonomia organizzativa, funzionale, contabile e di bilancio – ha facoltà di istituire, secondo le norme del proprio regolamento interno, un proprio Collegio dei revisori dei conti nel rispetto dei principi stabiliti dalla normativa statale vigente in materia.

LE LEGGI ISTITUZIONALI DI CARATTERE PROVVEDIMENTALE (E DISCIPLINA DEI RELATIVI PROCEDIMENTI)

— Per il periodo di riferimento di questo *Rapporto* si individuano tre categorie di leggi istituzionali che sono attuative di norme costituzionali e di carattere prevalentemente provvedimentale:

a. *Leggi di ratifica di intese interregionali per il migliore esercizio delle proprie funzioni (ex art. 117, ottavo comma, Cost.).*

La Regione Lombardia con l'art. 3 della LR 28 dicembre 2022, n. 33, ha ratificato per prima l'intesa tra tutte le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per l'istituzionalizzazione della Conferenza delle regioni

41. In attuazione dell'art. 14, co. 1, lett. e), del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148.

e delle province autonome quale organismo comune dotato di autonomia patrimoniale, finanziaria e contabile⁴².

b. Leggi - o altri provvedimenti regionali - di ratifica di accordi con Stati o di intese con enti territoriali interni ad altri Stati (ex art. 117, nono comma, Cost.)

La Regione Emilia-Romagna ha ratificato ai sensi dell'art. 13, comma 2, del proprio Statuto le intese di collaborazione tra la Regione Emilia-Romagna e la Regione Nuova Aquitania della Repubblica francese⁴³, la generalità della Catalogna del Regno di Spagna⁴⁴ e il Commonwealth della Pennsylvania degli Stati Uniti d'America⁴⁵.

c. Leggi istitutive di nuovi comuni o che modificano le loro circoscrizioni o denominazioni (ex art. 133, secondo comma, Cost.)

In materia di variazioni territoriali, la Regione Lombardia ha istituito il comune di Bardello con Malgesso e Bregano mediante la fusione dei comuni di Bardello, Malgesso e Bregano, in provincia di Varese⁴⁶, la Regione Piemonte ha istituito il Comune di Moransengo-Tonengo mediante la fusione dei Comuni di Moransengo e Tonengo⁴⁷ e la Regione Puglia ha modificato la circoscrizione territoriale dei Comuni di Taranto e Pulsano⁴⁸.

42. Intesa sottoscritta a Milano il 6 dicembre 2022 e che acquisterà efficacia dalla data di entrata in vigore dell'ultimo provvedimento legislativo di ratifica. Antecedentemente a questa data la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha operato (e ancora alla data di chiusura di questo Rapporto opera) come organismo politico, privo di personalità giuridica, che si è avvalso, quale supporto organizzativo, del CINSEDO (associazione di diritto privato non riconosciuta).

43. Delibera assembleare n. 83 del 24 maggio 2022.

44. Delibera assembleare n. 100 del 28 settembre 2022.

45. Delibera assembleare n. 105 del 26 ottobre 2022.

46. LR 21 ottobre 2022, n. 21.

47. LR 27 dicembre 2022, n. 27.

48. LR 7 novembre 2022, n. 25.

3. Gli interventi regionali in materia di agricoltura e turismo*

GLI INTERVENTI LEGISLATIVI REGIONALI IN MATERIA DI AGRICOLTURA

— La produzione legislativa in materia di sviluppo rurale dell'anno 2022 è in crescita rispetto all'anno precedente: sono 32 le leggi classificate come “agricoltura”, cui si aggiungono altre 7 leggi del settore “caccia e pesca”, per un totale, dunque, di 39 leggi (erano 29 nel 2021). Tale settore si conferma, dunque, il più dinamico del macro-settore “sviluppo economico”. Si ricorda, tra l'altro, che per risalenti criteri classificativi, mancano da tale conteggio le leggi in tema di agriturismo, ricondotte alla voce “turismo”. Queste ultime, tuttavia, in virtù della loro connessione alle attività agricole, sono richiamate nel presente paragrafo.

TABELLA 1
LEGGI E REGOLAMENTI NELLE MATERIE AGRICOLTURA, CACCIA E PESCA, ANNO 2022

| | 2022 | |
|----------------|-----------|-----------|
| | LR | RR |
| Agricoltura | 32 | 35 |
| Caccia \ Pesca | 7 | 10 |
| Totale | 39 | 45 |

*Di Clelia Losavio, Ricercatrice in Diritto agrario CNR ISSIRFA.

Sulle attività agricole principali di *coltivazione* e *allevamento* si ricordano la LR n. 6/2022 della Sardegna che sostiene e promuove la filiera agroindustriale e agroalimentare della canapa con particolare riferimento alla sua coltivazione, trasformazione e commercializzazione nel territorio regionale; la LR n. 4/2022 del Friuli-Venezia Giulia che favorisce interventi di ripristino, recupero e salvaguardia dei castagneti da frutto, nonché la realizzazione di nuovi impianti; le LR n. 23/2022 della Calabria e n. 17/2022 del Lazio che disciplinano e valorizzano l'apicoltura, non solo in funzione dello sviluppo dell'attività zootecnica e di filiera, ma anche in virtù del suo valore per gli ecosistemi naturali e la biodiversità; la LR n. 14/2022 della Lombardia volta alla tutela e alla valorizzazione del pastoralismo, dell'alpeggio e della transumanza quali attività tradizionali che, per il loro ruolo di presidio del territorio, contribuiscono a salvaguardare l'ambiente e il paesaggio; la LR n. 8/2022 della Sardegna che prevede aiuti all'associazione degli allevatori.

In tema d'*attività connesse* all'attività agricola principale, vale a dire le attività volte a valorizzare la multifunzionalità dell'attività agricola e la pluriattività dell'imprenditore agricolo, si ricordano: la LR n. 7/2002 delle Marche (come modificata dalla LR n. 11/2022) che aggiorna e integra la disciplina del 2011 in tema di multifunzionalità dell'azienda agricola e di diversificazione in agricoltura; la LR n. 15/2022 della Toscana che aggiorna la disciplina regionale sull'agriturismo e l'enoturismo per inserirvi anche quella sull'oleoturismo; le LR n. 3 e n. 24 del 2022 della Puglia che, rispettivamente, modificano le norme regionali in materia di enoturismo e introducono la disciplina delle strade del vino e dell'olio extravergine di oliva; la LR n. 23/2022 del Veneto che innova, fin dal titolo, la vigente disciplina in materia di attività connesse al settore agricolo primario (agriturismo, ittiturismo, pescaturismo, turismo rurale, fattoria didattica, enoturismo, oleoturismo); la LR n. 1/2022 dell'Emilia-Romagna (come modificata dalla LR n. 11/2022) che contiene una disciplina organica dell'attività di agricoltura sociale.

Puntano alla *valorizzazione delle produzioni agroalimentari* ed enogastronomiche locali, le LR n. 23/2022 della Basilicata e n. 3/2022 della Sicilia che istituiscono il registro regionale dei "prodotti a denominazione comunale"

(De.Co.), segno che attesta l'esistenza di un legame fortemente identitario tra un prodotto e il territorio comunale; le LR n. 20/2022 del Piemonte e n. 32/2022 della Lombardia sulla promozione e la valorizzazione della *birra agricola* e artigianale e della filiera agroalimentare brassicola regionale; la LR n. 15/2022 del Veneto sulla promozione del gelato tradizionale di qualità; la LP n. 18/2022 della Provincia autonoma di Trento che inserisce nella legge provinciale sull'agricoltura del 2003 un articolo sulla valorizzazione delle piccole produzioni agroalimentari di origine locale (PPL).

A queste si aggiungono la LR n. 12/2022 della Lombardia sulla valorizzazione del piatto tipico "spiedo bresciano" e altri piatti tradizionali; la LR n. 26/2022 del Veneto sulla valorizzazione della tradizione enogastronomica e della ristorazione tradizionale regionale anche attraverso l'istituzione di un apposito logo; la LR n. 12/2022 della Sicilia che riconosce e promuove la Dieta mediterranea.

Tra gli interventi volti alla *tutela del suolo agricolo* si ricorda la LR n. 24/2022 della Lombardia che introduce contributi economici in favore delle attività di riordino fondiario, superamento della proprietà indivisa e ricomposizione fondiaria nelle aree agricole montane al fine di evitarne l'abbandono e il dissesto e incentivarne lo sviluppo economico. Riguarda, invece, la tutela e la valorizzazione del patrimonio di varietà, razze e ceppi microbici di interesse agrario e alimentare allo scopo di promuovere la sostenibilità degli ecosistemi agricoli regionali e le comunità rurali che vi operano la LR n. 1/2022 del Molise.

Tra le leggi relative alla raccolta e alla commercializzazione dei *funghi spontanei e dei tartufi*, si ricordano le LR n. 1 e 2 del 2022 della Liguria che, rispettivamente, aggiornano la normativa regionale del 2014 in tema di funghi e disciplinano le attività relative ai tartufi freschi e conservati e alla tutela e valorizzazione degli ecosistemi tartufigeni regionali; la LR n. 27/2022 della Toscana in materia di raccolta a pagamento di funghi; le LR n. 18 e 27 del 2022 delle Marche: la prima disciplina la raccolta e la commercializzazione dei funghi spontanei allo scopo di preservarne il patrimonio naturale e i fattori produttivi nei territori montani; la seconda modifica la disciplina regionale sui tartufi del 2013.

Esigui gli interventi in materia di *pesca*. Tra questi, si ricordano, per esempio, la LR n. 3/2022 del Friuli-Venezia Giulia che introduce una disciplina organica delle attività di ittiturimo, pescaturismo e delle altre attività connesse alla pesca e all’acquacoltura e la LR n. 14/2022 della Calabria che modifica la legge dell’anno precedente in materia di concessioni per le attività di acquacoltura per superarne il carattere d’urgenza e confermarne le misure.

Tra gli interventi sul patrimonio faunistico e l’*attività venatoria* si ricordano, tra gli altri, la LR n. 5/2022 della Sardegna che modifica la disciplina in materia di zone temporanee di ripopolamento e cattura e la LR n. 2/2022 del Veneto che, oltre a modificare la Zona Faunistica Alpina, approva il piano faunistico-venatorio regionale (la legge è stata dichiarata incostituzionale con sentenza n. 148/2023).

Tra i provvedimenti regionali che hanno ad oggetto gli *enti del settore agricolo*, anche in un’ottica di riforma e riorganizzazione, si ricorda la LR n. 11/2022 delle Marche che trasforma l’Agenzia regionale per i servizi nel settore agroalimentare (ASSAM) nell’Agenzia per l’innovazione nel settore agroalimentare e della pesca “Marche Agricoltura Pesca”.

Infine, tra i provvedimenti a *sostegno di specifici comparti o settori* dell’attività agricola si ricorda, per esempio, la LR n. 17/2022 dell’Emilia-Romagna che dispone interventi urgenti a sostegno del settore agricolo, agroalimentare e ittico.

L’ATTIVITÀ REGOLAMENTARE IN MATERIA AGRICOLA

— Anche il numero dei regolamenti emanati nel 2022 in materia di sviluppo rurale – 35 nella materia “agricoltura” più 10 in materia di “caccia e pesca” – conferma la predominanza di questo comparto del macro-settore sviluppo economico rispetto agli altri.

Sull’attività agricola di *coltivazione e allevamento* si ricorda il DPP n. 20/2022 della Prov. di Bolzano che modifica il precedente regolamento in materia di coltivazione, raccolta, lavorazione e vendita di piante officinali, piante

aromatiche e piante selvatiche; il reg. n. 6/2022 della Puglia che aggiorna la disciplina inerente l'attività pascolativa sul territorio regionale sottoposto a vincolo idrogeologico; il DPR n. 119 del 2022 del Friuli-Venezia Giulia che introduce la disciplina dell'utilizzazione agronomica dei fertilizzanti azotati e del programma d'azione nelle zone vulnerabili da nitrati.

Esigui rispetto agli anni precedenti gli interventi in tema di *attività connesse*. Tra questi, per esempio, il reg. n. 8/2022 delle Marche che modifica la disciplina del 2013 in materia di agriturismo; il reg. n. 14/2022 della Lombardia che aggiorna il regolamento di attuazione del titolo X del Testo unico in agricoltura in materia di multifunzionalità dell'impresa agricola e diversificazione in agricoltura; il DPP n. 12-69/Leg del 2022 della Prov. di Trento che detta le norme di esecuzione del capo II bis della legge provinciale in tema di agricoltura sociale.

Riguardano il *settore forestale* il reg. n. 1/2022 del Piemonte che, in attuazione dell'art. 23 della LR 4/2009 sulla gestione e promozione economica delle foreste, introduce la disciplina della produzione e commercializzazione di materiali forestali di moltiplicazione con la finalità della valorizzazione della filiera vivaistica e della tutela delle risorse genetiche forestali; il reg. n. 2/2022 del Veneto che modifica il regolamento del 2020 in materia di prescrizioni di massima e di polizia forestale.

In materia di *caccia* e attività venatoria si ricordano, tra gli altri, il DPGR n. 36/2022 della Toscana che dà attuazione alla disciplina regionale sulla gestione e la tutela della fauna selvatica (LR n. 3/1994) alla luce delle numerose modifiche ad essa introdotte dalla LR n. 61/2020; il reg. n. 1/2022 della Liguria che modifica le norme del 2016 sulla caccia al cinghiale in forma collettiva; il reg. n. 6/2022 della Lombardia che aggiorna le norme del 2003 in tema, tra l'altro, di zone destinate all'allenamento e all'addestramento dei cani da caccia e alle prove cinofile; il reg. 2/2022 della Puglia di modifica del regolamento di attuazione del Piano faunistico-venatorio 2018-2023.

Si ricordano, infine, due regolamenti del Friuli-Venezia Giulia: il primo, approvato con DPR n. 142/Pres. del 2022, è dedicato alla concessione di contributi in favore dei Comuni per la realizzazione di orti collettivi sociali; il secondo, approvato con DPR n. 4/Pres. del 2022, reca le modalità per

il riconoscimento degli stabilimenti che trattano alimenti, mangimi e sottoprodotti di origine animale per i quali sono previsti requisiti specifici ai sensi del pacchetto igiene UE.

| TEMI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE IN AGRICOLTURA (ANNO 2022) | RIFERIMENTI NORMATIVI |
|---|--|
| Multifunzionalità, agriturismo, enoturismo, | LR n. 7/2022 Marche; LR n. 15/2022 Toscana; LR n. 3/2022 Puglia; LR n. 24/2022 Puglia; LR n. 23/2022 Veneto; Reg. n. 8/2022 Marche; reg. n. 14/2022 Lombardia |
| Agricoltura sociale | LR n. 1/2022 Emilia-Romagna; DPP n. 12-69/2022 Prov. Trento |
| Valorizzazione pastoralismo, alpeggio, transumanza | LR n. 14/2022 Lombardia |
| Valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari tipici e di qualità | LR n. 23/2022 Basilicata; LR n. 3/2022 Sicilia; LR n. 20/2022 Piemonte; LR n. 32/2022 Lombardia; LP n. 18/2022 Prov. Trento; LR n. 12/2022 Lombardia; LR n. 26/2022 Veneto |

GLI INTERVENTI LEGISLATIVI REGIONALI IN MATERIA DI TURISMO

— Nella materia turismo il numero di leggi prodotte è più o meno uguale a quello dell'anno precedente: nel 2022, infatti, sono 15 le leggi in materia di turismo (erano 19 nel 2021) e rimane confermata la tendenza secondo cui tale settore, dopo l'agricoltura e lo sviluppo rurale, si dimostra il più attivo del macro-settore "sviluppo economico"⁴⁹.

TABELLA 2
LEGGI E REGOLAMENTI NELLA MATERIA TURISMO, ANNO 2022

| | 2022 | |
|---------|------|----|
| | LR | RR |
| Turismo | 15 | 19 |

49. 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".

Tra le leggi che riguardano *l'organizzazione del sistema turistico*, si ricordano la LR n. 20/2022 del Molise (modificata dalla LR n. 22/2022) che introduce la disciplina regionale delle associazioni Pro Loco, organizzate in modo volontario e senza finalità di lucro, istituendone un apposito registro e prevedendo contributi in loro favore; le LR n. 12/2022 del Piemonte e n. 2/2022 della Puglia che innovano la disciplina delle attività di organizzazione e intermediazione di viaggi e turismo in relazione, in particolare, all'abilitazione e ai requisiti del direttore tecnico di agenzia di viaggio; la LR n. 8/2022 del Lazio di modifica della normativa del 2007 sull'organizzazione del sistema turistico regionale in relazione, tra l'altro, alla distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli di governo del territorio, agli Ambiti Turistici di Destinazione, alle associazioni Pro-Loco, al Piano triennale per lo sviluppo del turismo, all'Osservatorio regionale del turismo, alle agenzie di viaggi e turismo.

Principalmente di manutenzione delle discipline vigenti, gli interventi riguardanti le *strutture dirette all'ospitalità*. Tra questi, per esempio, le LLRR n. 7 e 17 del 2022 della Sardegna che modificano la disciplina del 2017 in materia di turismo in relazione, rispettivamente, alle aree attrezzate di sosta temporanea a fini turistici e alle strutture ricettive all'aria aperta (campeggi; villaggi turistici e marina resort); la LR n. 26/2022 della Calabria specificamente dedicata ai Marina Resort, strutture ricettive all'aria aperta organizzate per la sosta e il pernottamento di diportisti.

Possono essere ricondotte alle leggi di *valorizzazione turistica delle risorse regionali*, volte, cioè, a promuovere più che il territorio in sé le esperienze che su di esso si possono vivere, attraverso il contatto col paesaggio naturale, con le risorse ambientali e culturali del luogo, nonché con quelle storiche o enogastronomiche, esaltandone specificità e punti di forza, la LR n. 7/2022 della Sicilia sul riconoscimento, la fruizione e la valorizzazione dei cammini e dei percorsi a tema storico, naturalistico e religioso; la LR n. 7/2022 dell'Abruzzo sull'utilizzo e la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso, in quanto elemento identitario dei luoghi; la LR n. 4/2022 dell'Abruzzo che ha come obiettivo l'incremento del mototurismo, anche attraverso l'istituzione della Rete degli itinerari mototuristici regionali.

L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE IN MATERIA TURISTICA

—Nell'anno 2022 l'attività regolamentare in materia turistica conta 19 regolamenti.

Ha riguardato l'*organizzazione del sistema turistico*, il DPP n. 15-72/Leg della Prov. di Trento con cui sono stati ridefiniti gli ambiti territoriali in applicazione della legge provinciale sulla promozione turistica 2020, mentre tra gli interventi relativi alla *disciplina delle strutture dirette all'ospitalità*, si ricordano, per esempio, il reg. n. 15/2022 della Lombardia che attua le disposizioni normative regionali in materia di alberghi diffusi individuandone, tra l'altro, gli ambiti territoriali in cui possono essere realizzati, i requisiti generali e la classificazione; il reg. n. 7/2022 della stessa Regione che definisce le condizioni di esercizio dei condhotel e gli standard qualitativi obbligatori minimi; i reg. n. 5/2022 e n. 11/2022 del Piemonte che, rispettivamente, modificano due precedenti regolamenti in materia di condhotel e strutture ricettive extralberghiere e danno attuazione alla disciplina sui complessi ricettivi all'aperto e sul turismo itinerante disciplinandone, tra l'altro, la classificazione e i segni distintivi.

Possono essere ricondotti alle leggi di *valorizzazione turistica delle risorse* regionali, il reg. n. 6/2022 del Piemonte dà attuazione alle norme regionali sulla valorizzazione delle strade storiche di montagna di interesse turistico definendone, tra l'altro, caratteristiche, requisiti e criteri generali; il DPR n. 5/Pres. del 2022 del Friuli-Venezia Giulia che approva il regolamento recante i criteri e le modalità per la concessione di contributi per gli interventi di valorizzazione e promozione dei cammini regionali.

| TEMI E TENDENZE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE IN MATERIA DI TURISMO (ANNO 2022) | RIFERIMENTI NORMATIVI |
|--|--|
| Turismo culturale, escursionismo e valorizzazione del paesaggio | LR n. 7/2022 Sicilia; LR n. 7/2022 Abruzzo; LR n. 4/2022 Abruzzo; reg. n. 6/2022 Piemonte; DPR n. 5/2022 Friuli-Venezia Giulia |
| Strutture ricettive all'aria aperta, turismo itinerante, albergo diffuso | LR n. 17/2022 Sardegna; LR n. 26/2022 Calabria; reg. n. 15/2022 Lombardia; reg. n. 11/2022 Piemonte |

4. La sanità regionale*

IL POLICY MAKING NEL 2022

— L’analisi prende in considerazione i provvedimenti che le Regioni hanno ritenuto importante segnalare nei questionari somministrati⁵⁰. Si ricorda che rappresentano solamente una parte della produzione normativa e amministrativa 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”. Nel caso di provvedimenti (leggi o delibere di Giunta Regionale) riferibili o catalogabili in più dimensioni – in quanto prendono in considerazione più elementi tematici - si è operata una classificazione del provvedimento in base al contenuto ritenuto prevalente.

Gli atti normativi e amministrativi nel complesso sono stati 542. Un numero decisamente basso paragonato agli anni passati. Ad esempio, solo tenendo conto degli ultimi due anni, nel 2020 erano 896 atti e nel 2021 849 atti⁵¹.

* Di Luca Giachi, Tecnologo, CNR ISSIRFA

50. Non hanno risposto al questionario le Regioni Campania, Puglia, Sicilia, Valle d’Aosta, Veneto.

51. Come accennato nella nota 2, va sottolineato che questo abbassamento è dovuto a un numero più basso di Regioni che hanno risposto al questionario. Rispetto, ad esempio all’anno 2021, alle regioni Campania, Puglia e Sicilia si sono aggiunte anche Valle d’Aosta e Veneto.

Rispetto agli anni precedenti⁵², soprattutto rispetto agli anni 2020 e 2021, si nota la drastica riduzione degli interventi dovuti all'emergenza epidemiologica da Covid-19 (Coronavirus). Difatti si contano solo 24 atti a tematica Covid-19 tra cui due che esplicitamente ne parlano in termini di cessazione della pandemia (P.A. Bolzano ed Emilia-Romagna).

Emergono invece i primi atti sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) riguardante la Missione 6, ovvero la Salute. Se ne contano 47 in tutto. Nel complesso i 47 atti sono ben bilanciati tra le due linee di indirizzo "Reti Di Prossimità, Strutture e Telemedicina per l'assistenza Sanitaria Territoriale" e "Innovazione, Ricerca e Digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale".

Il grafico 1 presenta la tipologia di atti normativi e amministrativi per l'anno 2022. In questo caso si nota, come in tutte le analisi degli anni precedenti, come ci sia una predominanza dei decreti di giunta regionale/provinciale. Delle due regioni commissariate solo il Molise ha presentato decreti del Commissario ad acta⁵³.

GRAFICO 1
FREQUENZA TIPOLOGIA ATTI NORMATIVI E AMMINISTRATIVI REGIONALI PER L'ANNO 2022



Fonte: elaborazioni CNR ISSIREA su dati questionario Camera

52. Per i dati dei bienni precedenti 2014-2015, 2016-2017, 2018-2019, 2020 e 2021 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, "Rapporto 2022 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea" per l'anno 2021.

53. Tra le regioni che sono commissariate, ma non hanno presentato nel questionario decreti del Commissario ad acta, ricordiamo la Calabria. Le regioni sottoposte al piano di rientro sono: Abruzzo, Campania, Lazio, Puglia e Sicilia. Come ricordato nella nota 3, Campania, Puglia e Sicilia non hanno presentato il questionario.

Il Grafico 2 presenta il numero complessivo di atti per l'anno 2022 (542) suddiviso nelle tre dimensioni principali considerate: “Pianificazione e programmazione”, “Tutela della Salute” e “Governo della Spesa”. La Tutela della Salute risulta essere la dimensione con più atti.

GRAFICO 2
RIPARTIZIONE ATTI NORMATIVI E AMMINISTRATIVI REGIONALI PER GLI ANNI 2022 E 2021
PER DIMENSIONI



Fonte: elaborazioni CNR ISSIREA su dati questionario Camera

Il grafico 3 presenta la ripartizione degli atti per le sottodimensioni.

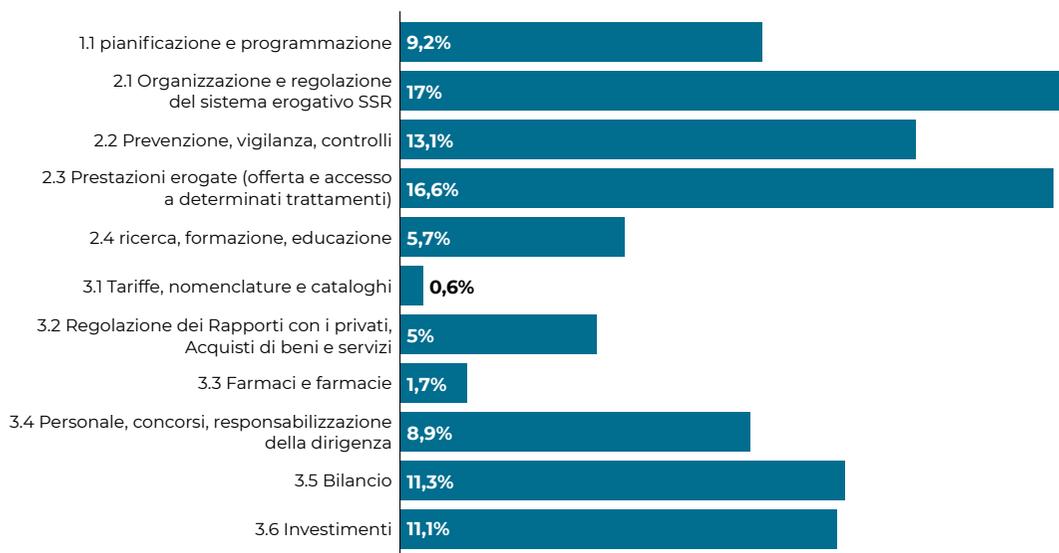
Si evidenzia un certo equilibrio all'interno delle tre dimensioni. Difatti nella Tutela della Salute, tolte la voce 2.4 “ricerca, formazione, educazione” le restanti sono più o meno sulla stessa frequenza. Lo stesso dicasi per le voci del Governo della Salute dove escluse le voci 3.1 “Tariffe, nomenclature e cataloghi”; 3.2 “Regolazione dei Rapporti con i privati, Acquisti di beni e servizi”, 3.3 “Farmaci e farmacie”, le restanti, più alte in frequenza, si equivalgono (3.4 “Personale, concorsi, responsabilizzazione della dirigenza”, 3.5 “Bilancio”; 3.6 “Investimenti”).

È da sottolineare nella voce 3.4, “Personale, concorsi, responsabilizzazione della dirigenza”, diversi atti riguardanti una regolamentazione del personale entrato all'interno del Servizio Sanitario Regionale nei periodi della pandemia Covid- 19 è che, con la cessazione dell'emergenza, è stato in alcuni casi assorbito all'interno del servizio sanitario, andando spesso a coprire il fabbisogno di personale spesso lasciato scoperto anche prima della pandemia.

Un'altra tematica che emerge con una buona frequenza, presente

all'interno della sottodimensione “Organizzazione e regolazione del sistema erogativo SSR”, è quella della lista d’attesa, dove legiferano tutte le regioni, alcune più di una volta.

GRAFICO 3
RIPARTIZIONE ATTI NORMATIVI E AMMINISTRATIVI REGIONALI IN PERCENTUALE PER L'ANNO 2022 PER SOTTODIMENSIONI DELLE TRE DIMENSIONI PRINCIPALI (PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE 1.1; TUTELA DELLA SALUTE 2.1 - 2.4; GOVERNO DELLA SPESA 3.1 - 3.6)



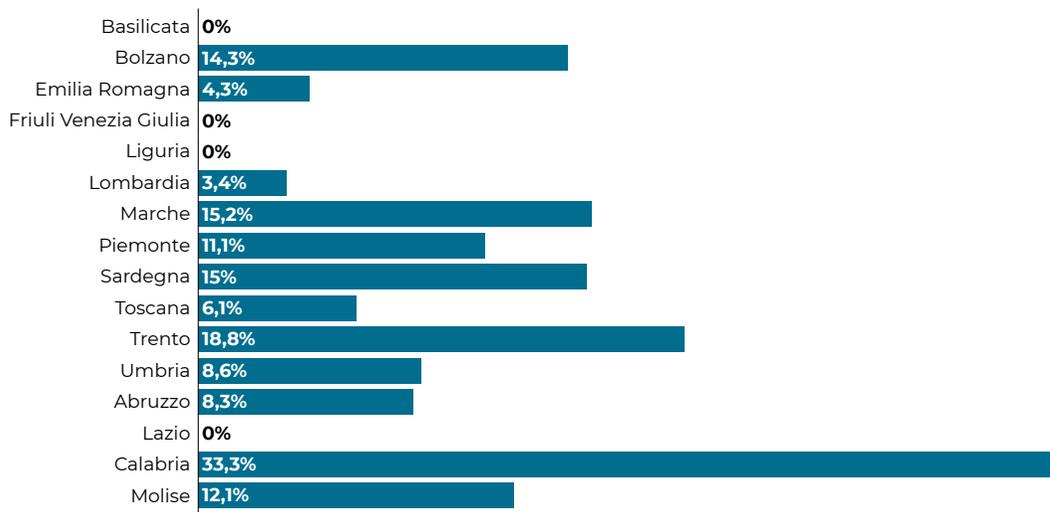
Fonte: elaborazioni CNR ISSIRFA su dati questionario Camera

I grafici 4-5-6 presentano la distribuzione a livello regionale della produzione normativa e amministrativa in percentuale⁵⁴ segnalata nelle tre dimensioni principali. Per uniformità di analisi nei grafici le Regioni sono ordinate come segue: Regioni con il bilancio in pareggio o attivo (colore blu), Regioni in piano di rientro (colore rosso), Regioni commissariate (colore giallo).

54. Sono stati presi i valori in percentuale, in quanto il numero complessivo di atti presentati varia di molto tra le diverse Regioni. Di seguito l'elenco delle Regioni con il numero complessivo di atti che hanno presentato: Abruzzo 12; Basilicata 8; Bolzano 14; Calabria 9; Emilia-Romagna 23; Friuli-Venezia Giulia 9; Lazio 42; Liguria 31; Lombardia 29; Marche 79; Molise 33; Piemonte 36; Sardegna 20; Toscana 49; Trento 32; Umbria 116.

Per quanto riguarda la Pianificazione e Programmazione (grafico 4) si evidenzia l'assenza di atti per Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria e Lazio. Importante il valore della Calabria che sventa ampiamente su tutte le altre Regioni.

GRAFICO 4
RIPARTIZIONE ATTI NORMATIVI E AMMINISTRATIVI REGIONALI IN PERCENTUALE PER L'ANNO 2022 DELLA DIMENSIONE PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE

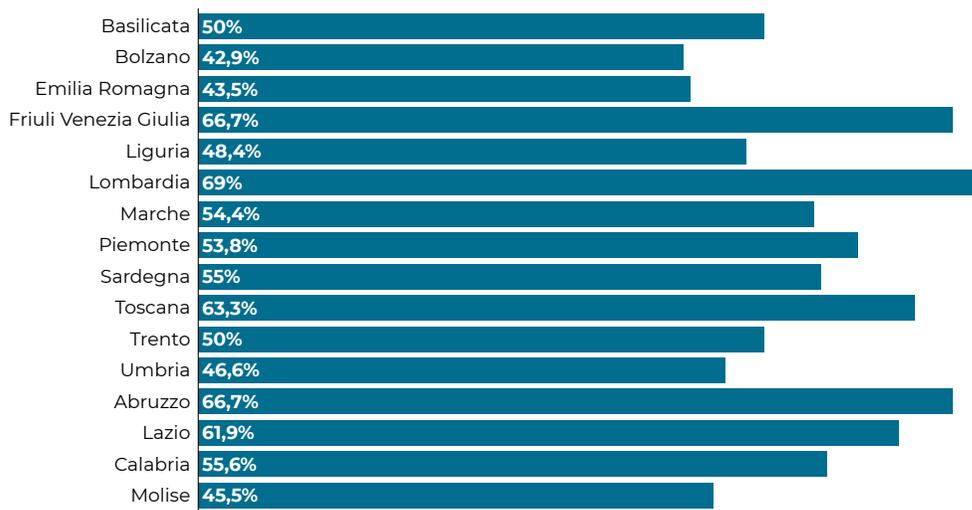


Fonte: elaborazioni CNR ISSIREA su dati questionario Camera

Nella dimensione Tutela della Salute (grafico 5) c'è un complessivo equilibrio tra tutte le regioni, nessuna ha valori sotto 42,9% (P.A. Bolzano) e si arriva a un massimo di 69% (Lombardia).

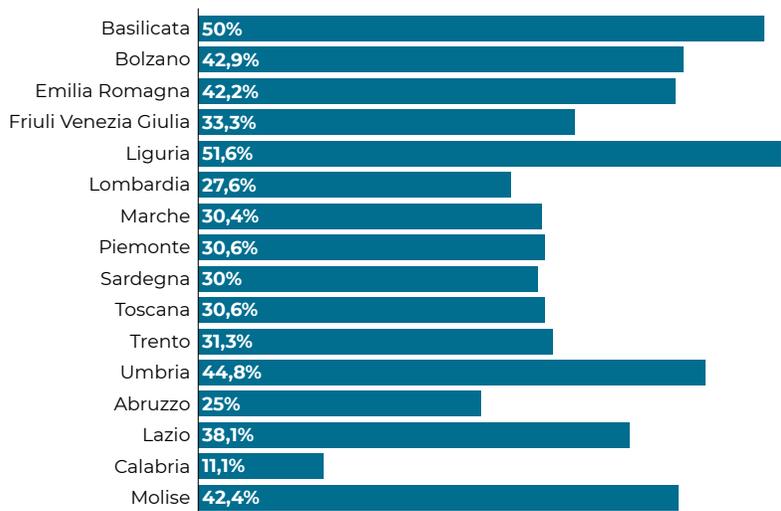
Anche per i valori del Governo della Salute (grafico 6) c'è un sostanziale livellamento tra tutte le Regioni, valori più bassi sono per Abruzzo e Calabria (di quest'ultima i numeri della Pianificazione e Programmazione e Tutela della Salute sono decisamente più alti).

GRAFICO 5
RIPARTIZIONE ATTI NORMATIVI E AMMINISTRATIVI REGIONALI IN PERCENTUALE PER L'ANNO
2022 DELLA DIMENSIONE TUTELA DELLA SALUTE



Fonte: elaborazioni CNR ISSIREA su dati questionario Camera

GRAFICO 6
RIPARTIZIONE ATTI NORMATIVI E AMMINISTRATIVI REGIONALI IN PERCENTUALE PER L'ANNO
2022 DELLA DIMENSIONE GOVERNO DELLA SALUTE



Fonte: elaborazioni CNR ISSIREA su dati questionario Camera

5. La legislazione regionale in materia socio-assistenziale nel 2022*

QUADRO D'INSIEME 2022

—Le leggi in materia socio-assistenziale promulgate nel 2022 sono 35⁵⁵, da sole 14 Regioni e Province autonome, confermando sostanzialmente la produzione legislativa in quest'ambito (nel 2021 le leggi erano 34, nel 2020 erano 39)⁵⁶. Non ci sono Regioni con una produzione legislativa particolarmente significativa rispetto alle altre.

La distribuzione tra i diversi ambiti evidenzia una netta prevalenza della legislazione sulla disabilità, pari a più del 31%, che insieme a quella sugli anziani e non autosufficienti, arriva al 37% della legislazione di settore, con un vero balzo in avanti rispetto al 2021 dove, questi due ambiti insieme arrivano solo al 18% (Graf. 1). Si registra invece un netto calo della legislazione di sostegno alle famiglie, che scende dal 23%, all'8,6% della produzione legislativa socio-assistenziale. Continua la flessione della produzione legislativa relativa all'organizzazione del servizio territoriale,

*Di Giulia Maria Napolitano, Ricercatrice in Scienze giuridiche, CNR ISSIRFA.

55. Il numero di leggi indicate differisce da quello riportato nella voce servizi sociali della tab. 7 pubblicata nel Rapporto 2022-2023 (pg. 121-122), in quanto si riferisce alle politiche socio-assistenziali intese in senso ampio nella quali, per esempio, sono state incluse tutte le leggi della voce politiche abitative, diversamente inserite, nella tab. 7, alla voce territorio ed urbanistica.

56. Quelle considerate in questo contributo sono esclusivamente specifiche leggi di settore a cui bisogna aggiungere le numerose disposizioni contenute nelle leggi di natura finanziaria e in quelle c.d. multisettore.

che non appare particolarmente significativa per contenuti e numerosità (8%), possibile indicatore di una stabilizzazione del settore.

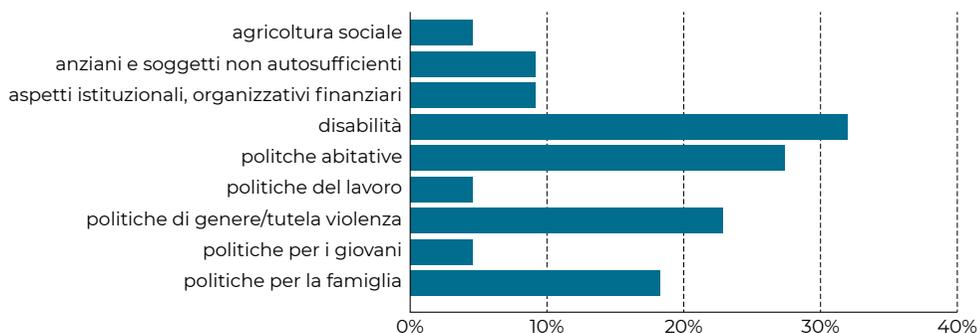
I regolamenti complessivamente emanati sono 29⁵⁷ e si concentrano in FVG e nella P.A. Bolzano, che prediligono questo tipo di strumento rispetto alla delibera, ma non se ne discostano significativamente nei contenuti. Si tratta di atti per lo più finalizzati alla ripartizione di fondi o finalizzati a definire i criteri per l'autorizzazione e l'accreditamento dei servizi.

Gli atti si concentrano prevalentemente nell'ambito della disabilità, che insieme a quelli sugli anziani e soggetti non autosufficienti, superano il 30% dell'intera produzione regolamentare. Le politiche abitative sono il secondo ambito con la produzione più cospicua pari al 20,7% (v. tab. 2).

GRAFICO 1
LEGISLAZIONE REGIONALE IN MATERIA SOCIO-ASSISTENZIALE 2022



GRAFICO 2
REGOLAMENTI REGIONALI IN MATERIA SOCIO-ASSISTENZIALE 2022



Fonte: CNR ISSIREA

57. Il numero di regolamenti indicati differisce da quello riportato nella voce servizi sociali della tab. 5 pubblicata nel Rapporto 2022-2023 (pg. 149-150), in quanto si riferisce esclusivamente agli atti segnalati nella sezione del questionario di rilevazione Servizi sociali.

ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO REGIONALE 2022

—La produzione legislativa in quest’ambito appare piuttosto limitata con sole 3 leggi di manutenzione finalizzate a riordinare alcuni aspetti del sistema dei servizi sociali regionali. In particolare, la Lombardia ha provveduto a riorganizzare (LR 18/2022) le funzioni, le attività e le forme di coordinamento di alcuni organi di tutela e garanzia regionali quali il Difensore regionale; il Garante per l’infanzia e l’adolescenza; il Garante regionale per la tutela delle vittime di reato; il Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità, apportando puntuali modifiche alla legislazione preesistente. La figura del Garante per la disabilità è stata altresì istituita in Calabria⁵⁸ ed in Umbria⁵⁹, in questa sede, conteggiate nei rispettivi ambiti.

L’Umbria ha istituito un Osservatorio sul welfare aziendale.

LE POLITICHE PER LA FAMIGLIA

—Le leggi regionali emanate nell’ambito delle politiche familiari in senso stretto sono 3, che pur insistendo nello stesso settore si riferiscono ad ambiti molti diversi, a cui si aggiungono diverse disposizioni contenute in leggi in materia finanziaria e in leggi multisettoriali. La provincia di Trento (LP n. 11/2022), continuando una politica di contrasto agli effetti della crisi, dovuta alla pandemia dei precedenti anni, ha previsto misure straordinarie per la popolazione ed ammesso la possibilità di cumulo con altre misure, aventi analoghe finalità, sia provinciali che nazionali come, per esempio, la previsione di un bonus per l’energia elettrica a sostegno delle utenze domestiche (DGP n. 2244/2022).

Il Piemonte, nel dare attuazione alla LR n. 184/1983, ha disciplinato una serie di iniziative regionali per favorire la permanenza dei minori nel nucleo familiare di origine attraverso la definizione di un Piano triennale regionale degli interventi per l’infanzia e l’adolescenza, che indica gli

58. Calabria, LR n. 29/2022, Istituzione del Garante regionale dei diritti sulle persone con disabilità.

59. Umbria, LR n. 1/2022, Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità.

obiettivi da perseguire, le azioni necessarie, le priorità e i criteri per la loro realizzazione, nonché i tempi, le modalità di monitoraggio e verifica rispetto agli interventi realizzati, ed infine i percorsi di formazione continua. In particolare, è stato previsto, l'allontanamento di un minore dal nucleo familiare di origine, per cause di fragilità o inadeguatezza genitoriale, solo successivamente all'attuazione di un progetto educativo familiare (PEF) pertinente e dettagliato, costruito con la famiglia. La legge prevede una serie di azioni finalizzate, attraverso il sistema dei servizi sociali, per garantire che i minori possano essere cresciuti ed educati nell'ambito della propria famiglia d'origine e, per i casi in cui questa non sia in grado di provvedere, individua una serie di misure organizzative e di programmazione degli interventi relativi ai servizi di affidamento familiare. Qualora non sia possibile la permanenza in famiglia viene privilegiato l'affido familiare o etero-familiare, qualora il primo non sia possibile, è previsto, il ricorso ai servizi sociali e sanitari per l'inserimento in strutture residenziali o semi residenziali per minori. È istituito, nell'ambito delle strutture regionali, un Osservatorio sull'allontanamento dei minori, che ha il compito di monitorare la casistica, le attività, le prestazioni sociali e sanitarie, allo scopo di programmare gli interventi idonei. È infine prevista, con cadenza biennale, una relazione al Consiglio regionale, con cadenza biennale sullo stato di attuazione della legge⁶⁰.

Accanto a queste misure assunte dalle Regioni nell'ambito delle politiche familiari si registra, in Calabria, (LR n. 19/2022) un ulteriore slittamento dei termini per l'adeguamento ai requisiti strutturali e organizzativi delle strutture socioeducative per la prima infanzia (di cui all'articolo 23 della LR n. 15/2013), già previsto una legge *ad hoc* lo scorso anno.

Nell'ambito delle politiche familiari merita di essere segnalata la modifica apportata al regolamento delle P.A. di Trento, che trasferisce nel provvedimento amministrativo le disposizioni relative all'individuazione delle condizioni e dei requisiti di accesso all'assegno di natalità, già presenti nella legge cui dà attuazione (LP n. 1/2011 art. 8 bis, co. 4). In particolare

60. Gli interventi sono finanziati con 44.568.750,00 € per gli esercizi finanziari 2023 -2024.

è previsto il possesso della cittadinanza italiana o di un Paese facente parte dell'Unione europea, o un familiare degli stessi, come individuato dall'articolo 2, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 30/2007, che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, o cittadino di Paesi terzi in possesso di permesso unico di lavoro o di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o di permesso per protezione internazionale; che abbia la residenza anagrafica continuativa in provincia di Trento di almeno due anni negli ultimi dieci.

LE POLITICHE PER LA DISABILITÀ, GLI ANZIANI E SOGGETTI NON AUTOSUFFICIENTI

—Le leggi in questi due ambiti sono 13, di cui 11 nell'ambito della disabilità e 2 in quello delle politiche per gli anziani, con un deciso aumento rispetto all'anno precedente⁶¹ (nel 2021 erano complessivamente 6), dato confortato anche dalla produzione amministrativa che resta piuttosto consistente. Questi due ambiti si confermano quelli nei quali le Regioni sono più attive, in parte sotto la spinta della legislazione internazionale e di quella nazionale accompagnata dalla costituzione di fondi *ad hoc*. In particolare, si segnalano le tre leggi del Lazio⁶², della Lombardia⁶³ e del Friuli-Venezia Giulia⁶⁴ che hanno riordinato l'intero settore regionale dei servizi e degli interventi sulla disabilità. Le tre leggi, richiamano la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità⁶⁵ e l'Osservatorio nazionale sulla condizione della disabilità, nonché il Piano nazionale per la non autosufficienza⁶⁶, ma sono di tenore e consistenza assai differenti. Presentano, elementi comuni, quali un glossario, le finalità ed alcuni istituti, per lo più mutuati da atti nazionali o

61. Si segnala, tuttavia come la legge del Molise, LR n. 10/2022, (Istituzione dell'Albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, sia stata dichiarata incostituzionale con Corte cost. sent. n. 134/2022, in quanto la materia rientra tra quelle esclusive dello Stato (professioni).

62. Lazio LR n.10/2022, Promozione delle politiche a favore dei diritti delle persone con disabilità.

63. Lombardia LR n. 25/2022, Politiche di welfare sociale regionale per il riconoscimento del diritto alla vita indipendente e all'inclusione sociale di tutte le persone con disabilità.

64. FVG LR n. 16/2022, Interventi a favore delle persone con disabilità e riordino dei servizi socio-sanitari in materia.

65. La Convenzione è stata ratificata dall'Italia con L. n. 18/2009.

66. Si tratta del DPCM del 21 novembre 2019, Adozione del Piano nazionale per la non autosufficienza e riparto del Fondo per le non autosufficienze del triennio 2019-2021.

internazionali. Le differenze più significative sono nella corposità degli atti, si passa da un atto molto articolato, quale la legge del FVG, composto da 32 articoli ad uno essenziale come quella della Lombardia, di soli 13 articoli, per riordinare un settore molto complesso. In tutte le leggi regionali viene previsto e disciplinato lo strumento del budget di progetto, in realtà, già presente da tempo nella legislazione di molte regioni, come, per esempio, nel FVG⁶⁷; la valutazione multidimensionale e il ricorso agli strumenti della co-progettazione e co-programmazione (quest'ultima menzionata solo dalla legge del FVG art. 21), da avviare con il terzo settore. In tutte le leggi è presente il riferimento ad una figura di supporto per la persona disabile. Nel caso del Lazio è chiaramente identificata con il *caregiver* familiare⁶⁸, nel caso del FVG vengono genericamente richiamate le figure istituzionali di riferimento, mentre la Lombardia prevede la figura dell'assistente personale (art. 8). Le leggi del Lazio e del FVG dedicano particolare attenzione agli interventi abitativi che favoriscono una vita indipendente, richiamando quelli indicati dalla c.d. legge "dopo di noi"⁶⁹, e riservano quote degli interventi per l'edilizia residenziale, sia pubblica che privata, alle esigenze e bisogni delle persone con disabilità. Sono infine previsti specifici interventi per l'inclusione scolastica e formativa. Varia il grado di coinvolgimento del livello Comunale, che è maggiore dalla Regione Lazio, rispetto alle altre due Regioni, che si rivolgono di più al Terzo settore. Particolare rilevanza è riconosciuta, nella legge del FVG, alla Consulta regionale delle associazioni delle persone con disabilità e delle loro famiglie, che è coinvolta a livello istituzionale, con varie modalità, nelle questioni attinenti la disabilità. Sono previsti la costituzione di un Osservatorio Regionale chiamato a collaborare anche con il SSR; un Piano triennale della disabilità, predisposto dalla Giunta. Viene attribuito al SSR la titolarità di tutti gli interventi riconducibili ai LEA nell'ambito di un progetto di riordino del sistema socio-sanitario per la disabilità. All'interno delle aziende sanitarie regionali (anche su delega dei Comuni), vengono

67. Il BdG è presente nella legislazione del FDG almeno dalla LR 6/2006, Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza che finanziava i budget individuale di salute, con il Fondo per l'autonomia possibile e per l'assistenza a lungo termine – FAP.

68. Previsto dall'art. 26 co. 8, LR n.11/2016.

69. L. n. 112/2016.

previsti i servizi di integrazione lavorativa contestualmente sono indicati gli interventi ed i servizi attribuiti ai Comuni e una specifica articolazione organizzativa funzionale di riferimento per la disabilità con il compito di fare da “cerniera” nell’integrazione tra interventi sanitari e sociali. Nel Lazio è maggiore la presenza della Regione titolare di tutti gli interventi, sebbene siano previste la costituzione di un Tavolo regionale permanente dove siedono gli enti locali, la Consulta regionale per la disabilità e le OOSS e di una Cabina di Regia. Il Lazio ha previsto la redazione di un Testo Unico che raccolga tutte le norme regionali sulla disabilità.

Esistono significative differenze, tra le tre Regioni, sugli aspetti finanziari. Minore appare il finanziamento previsto dalla legge lombarda⁷⁰, rispetto a quello delle altre due Regioni, anche in considerazione del fatto che dai dati Istat, relativi al censimento dei disabili presenti nella Regione nel 2021, con esclusione di quelli presso le residenze, è di circa 10.000 persone, mentre nel Lazio sono circa 5.800 e nel FVG sono quasi 1.200. Il Lazio non solo disciplina con accuratezza il finanziamento dei vari interventi ma riserva, solo a carico del bilancio regionale circa 16 milioni, rispettivamente per ogni anno (2022-2023-2024), per i soli interventi relativi ai servizi e modelli organizzativi per l’autonomia, la vita indipendente e l’inclusione nella società (art. 7), nonché quelli relativi alla salute, ai percorsi di abilitazione e riabilitazione (art. 10). A questi finanziamenti si devono aggiungere tutti quelli relativi agli altri interventi previsti dalla legge, che richiama i fondi nazionali o europei. Il FGV stanziava, per il 2024, quasi 6 milioni per il finanziamento degli interventi sociali previsti, a cui vanno aggiunti gli stanziamenti, non quantificati nella legge, per gli interventi destinati all’abitare e la vita indipendente a valere sul bilancio regionale, di parte corrente, nella missione dedicata alle politiche sociali (Missione n. 12, programma n. 2 interventi per la disabilità).

L’Abruzzo, richiamando la Convenzione ONU e la l. n.104/1992 ha disciplinato (LR n. 11/2022) e finanziato alcune funzioni comunali in merito alla fornitura di test, ed altri ausili per favorire l’istruzione di persone affette da cecità o sordità. La Sicilia (LR n. 6/2022) è intervenuta in favore dei

70. La Regione ha previsto per finanziare gli interventi previsti dalla legge 1.000.000,00 € per ciascun anno del biennio 2023-2024.

71. Sicilia LR n. 60/1976.

soggetti privi di vista, modificando la precedente normativa⁷¹, ha introdotto un obbligo per l'Amministrazione regionale, gli enti pubblici e le aziende regionali, vigilate o controllate, e gli enti locali, all'assunzione di almeno un privo della vista abilitato alla funzione di centralinista telefonico.

Sempre in quest'ambito la Lombardia ha disciplinato e finanziato con legge (cui è seguita DGR di attuazione) la figura del *caregiver* familiare⁷².

Nell'ambito delle politiche per gli anziani la P.A. di Bolzano favorisce le politiche per l'invecchiamento attivo, promuovendone l'autonomia e l'indipendenza attraverso una serie di interventi che vanno dagli spazi abitativi alla mobilità e salute, alla partecipazione sociale e culturale, al lavoro e volontariato. Viene previsto un rafforzamento e ampliamento dei servizi e delle prestazioni esistenti, nonché l'introduzione di Consulte per le persone anziane a livello provinciale e comunale.

Sono infine due le Regioni che hanno previsto la costituzione della figura del Garante per la disabilità, Calabria e Umbria.

LE POLITICHE ABITATIVE

— Le leggi in quest'ambito specifico sono quattro, confermando il trend di riduzione rispetto agli anni precedenti.

La P.A. di Bolzano ha rivisto con legge (LP n.5/2022) la materia, ridisegnando la struttura organizzativa, i compiti e le funzioni dell'ente strumentale della Provincia, l'Istituto per l'edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano, IPES, preposto a soddisfare la copertura del fabbisogno abitativo primario nel territorio.

Il Piemonte ha emanato una legge (LR n. 19/2022) finalizzata all'erogazione di contributi economici ai Comuni con alta incidenza di alloggi sociali⁷³.

72. L' art. 1, co. 254-255, L. n. 205/2017 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Fondo e disciplinato la figura del caregiver familiare.

73. Sono considerati ad alta incidenza di alloggi sociali i comuni sul cui territorio il rapporto tra gli alloggi sociali, indipendentemente dalla proprietà e dalla gestione, e la popolazione residente sia pari o superiore al 5%. n. 12.

IL TERZO SETTORE

—Le leggi in quest’ambito sono solamente due, ma di un certo rilievo. L’Emilia-Romagna è infatti la seconda Regione, dopo il Lazio (LR n. 1/2021), che disciplina, con legge (LR n. 12/2022) le cooperative di comunità a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020, relativa ad una legge dell’Umbria (LR n. 2 del 2019) che similmente disciplinava questi organismi.

La legge regionale emiliana nasce dalla necessità di regolamentare e supportare soggetti che, in assenza di un quadro giuridico nazionale, si sono sviluppati nella Regione⁷⁴ in contesti carenti e fragili, quali quelli montani o delle aree interne, ma anche nelle periferie più vulnerabili delle città, dove minori sono i servizi alla persona e le occasioni occupazionali. Gli ambiti coinvolti sono molto diversificati, vanno dallo svolgimento di servizi, alla promozione turistica, alle attività agricole, sociali e culturali, ecc. Tuttavia, nella legge regionale non è specificato, a differenza, delle leggi del Lazio o di quella umbra, che le cooperative di comunità sono coinvolte nell’esercizio delle funzioni pubbliche di programmazione e progettazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi di interesse pubblico o di utilità sociale. La legge emiliana, dove è assente il richiamo alla co-progettazione o programmazione, rinvia ad atti successivi l’individuazione di forme di raccordo tra le attività delle cooperative di comunità e le amministrazioni pubbliche, possibile anche attraverso l’adozione di appositi schemi di convenzione tipo⁷⁵. Tra le finalità della legge è la costituzione di un elenco regionale delle cooperative di comunità, la cui iscrizione è condizione per accedere ai contributi previsti dalla legge.

Il Molise, con una legge organica sul Terzo settore (LR n. 21/2022), è la seconda Regione che riordina il settore, a livello regionale, dopo la riforma del

74. La Relazione tecnica delle LR n. 12/2022 indica, nel 2021, la presenza sul territorio di 33 cooperative di comunità.

75. La Regione regolamentava con la LR n. 20/2017 la semplificazione e armonizzazione delle forme di partecipazione dei soggetti del terzo settore alla concertazione regionale e locale. Questa legge è stata abrogata dalla LR n.13/2023, Norme per la promozione ed il sostegno del terzo settore, dell’amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva. “Disposizioni per la ridefinizione, semplificazione e armonizzazione delle forme di partecipazione dei soggetti del terzo settore alla concertazione regionale e locale”.

2016⁷⁶. La legge promuove e sostiene l'iniziativa autonoma delle formazioni sociali che perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, senza fine di lucro, e svolgono attività di interesse generale incentivando l'associazionismo, il volontariato, il mutualismo e la cooperazione. Inquadra gli istituti della co-programmazione e co-progettazione, istituisce una consulta regionale e disciplina la concessione di beni mobili e immobili. In particolare la co-programmazione, intesa come un procedimento necessario⁷⁷, è finalizzata alla individuazione dei bisogni del territorio, degli interventi necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili. La co-progettazione (artt. 12-13) e il regime convenzionale regolano i rapporti tra amministrazioni locali, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel Registro Unico nazionale del Terzo settore, al fine dello svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se ciò risulta più favorevole rispetto al mercato (art. 14). Infine la legge disciplina le sedi di confronto fra la Regione, gli enti del Terzo settore e le altre formazioni sociali operanti sul territorio regionale; definisce i criteri e le modalità con i quali la Regione promuove e sostiene gli enti di Terzo settore nel loro complesso; indica le modalità di coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore nell'esercizio delle funzioni regionali di programmazione, indirizzo e coordinamento, nei settori in cui essi operano, nonché nella realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni della comunità regionale. È demandato alla Giunta l'emanazione di linee guida per definire il supporto agli enti locali, singoli ed associati.

Il Veneto con una legge di contenuto misto, sociale e sanitario (LR n. 12/2022), attribuisce personalità giuridica pubblica alle nuove istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), risolvendo alcune problematiche legata alla mancata riforma delle RSA, attraverso una interpretazione autentica della LR n. 55/2982, Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale.

76. Le leggi regionali precedenti sono LR Toscana n. 65 /2020 e LR Marche n. 27/2021.

77. L'art. 3 prevede che gli enti pubblici territoriali, debbano motivare l'eventuale impedimento del ricorso a tale istituto e quindi alla procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria (v. Corte cost. sent n. 131/2020).

POLITICHE MIGRATORIE

— Non si segnalano atti di particolare rilievo in quest’ambito, tuttavia nella normazione regionale inizia ad emergere la questione dell’emergenza ucraina⁷⁸. La delicata situazione dei profughi è oggetto di attenzione da parte delle amministrazioni regionali. La Regione Emilia-Romagna segnala come “dalla fine di febbraio 2022, il territorio regionale è stato raggiunto da oltre 23.000 persone provenienti dall’Ucraina in fuga dagli eventi bellici in atto; si è trattato di uno dei maggiori afflussi riscontrati a livello nazionale. Queste persone hanno caratteristiche inedite: oltre il 40% è, infatti, composto da donne ed oltre il 40% è composto da minori ed oltre il 90% delle persone ha trovato una prima ospitalità presso soluzioni abitative private. Dal punto di vista giuridico, per la prima volta l’Europa ha accertato l’esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall’Ucraina ai sensi dell’articolo 5 della Direttiva 2001/55/CE e ha disposto, come effetto, l’introduzione della protezione temporanea nei confronti delle persone provenienti dall’Ucraina in fuga dagli eventi bellici in atto”.

78. Alcune Regioni hanno segnalato degli interventi di supporto in favore dei profughi presenti sul territorio regionale.

TABELLA 1
LEGGI REGIONALI IN MATERIA SOCIO-ASSISTENZIALE 2022

| REGIONE | ANZIANI E SOGGETTI NON AUTOSUFFICIENTI | ASPETTI ISTITUZIONALI, ORGANIZZATIVI, GESTIONALI E FINANZIARI | DIPENDENZE | DISABILITÀ | POLITICHE ABITATIVE | POLITICHE DI GENERE | POLITICHE GIOVANILI | POLITICHE MIGRATORIE | POLITICHE PER LA FAMIGLIA E MATERNO INFANTILE | POLITICHE DI GENERE | TERZO SETTORE | VARIE | TOTALE COMPLESSIVO |
|---------------------------|--|---|-------------|--------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|---|---------------------|---------------|-------------|--------------------|
| Abruzzo | | | | 1 | | | | | | | | | 1 |
| Calabria | | | | 1 | 1 | | | | 1 | 2 | | | 5 |
| Emilia-Romagna | | | | | | | | 1 | | | 1 | 1 | 3 |
| Friuli V.G. | | | | 1 | | | | | | | | | 1 |
| Lazio | | | | 1 | | 1 | | | | | | 1 | 3 |
| Lombardia | 1 | 1 | | 2 | | | 1 | | | | | | 5 |
| Marche | | | | 1 | | | | | | | | | 1 |
| Molise | | | | 1 | | | | | | | 1 | | 2 |
| P.a. Bolzano | 1 | | | | 1 | | | | | | | | 2 |
| Piemonte | | | | | 1 | | | | 1 | | | 1 | 3 |
| Puglia | | | | 1 | | | | | 1 | | | | 2 |
| Sicilia | | | | 1 | | | | | | | | | 1 |
| Umbria | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | | | 5 |
| Veneto | | 1 | | | | | | | | | | | 1 |
| Totale complessivo | 2 | 3 | 1 | 11 | 4 | 2 | 1 | 1 | 3 | 2 | 2 | 3 | 35 |
| Tot. % | 5,7% | 8,6% | 2,9% | 31,4% | 11,4% | 5,7% | 2,9% | 2,9% | 8,6% | 5,7% | 5,7% | 8,6% | 100% |

Fonte: CNR ISSIREA

TABELLA 2
REGOLAMENTI REGIONALI IN MATERIA SOCIO-ASSISTENZIALE 2022

| REGIONI E PROVINCE AUTONOME | AGRICOLTURA SOCIALE | ANZIANI E SOGGETTI NON AUTOSUFFICIENTI | ASPETTI ISTITUZIONALI, ORGANIZZATIVI FINANZIARI | DISABILITÀ | POLITICHE ABITATIVE | POLITICHE DEL LAVORO | POLITICHE DI GENERE/TUTELA VIOLENZA | POLITICHE PER I GIOVANI | POLITICHE PER LA FAMIGLIA |
|-----------------------------|---------------------|--|---|--------------|---------------------|----------------------|-------------------------------------|-------------------------|---------------------------|
| FVG | | 1 | | 2 | | | 2 | 1 | 1 |
| Lazio | | | | 1 | | | 3 | | |
| Lombardia | | | | | 2 | | | | |
| Molise | | | 1 | | | | | | |
| Piemonte | | | | | 2 | | | | |
| Umbria | | | | | 1 | | | | |
| P.A. Bolzano | | 1 | 1 | 4 | | 1 | | | |
| P.A. Trento | 1 | | | | 1 | | | | 3 |
| Totale complessivo | 1 | 2 | 2 | 7 | 6 | 1 | 5 | 1 | 4 |
| Tot. % | 3,4% | 6,9% | 6,9% | 24,1% | 20,7% | 3,4% | 17,2% | 3,4% | 13,8% |

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

IL PROCESSO DI BILANCIO RELATIVO ALLA MANOVRA FINANZIARIA PER IL 2022 E IL 2023

—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 somministrato: eventuali importanti modifiche nel corso dell'esame da parte del Consiglio e il contenuto delle leggi di stabilità.

Nella prima tabella che segue abbiamo riportato le leggi regionali (o leggi provinciali nel caso delle province autonome) del 2022 per eventuali ulteriori approfondimenti. Da notare che sia la Prov. Aut di Trento che la Valle D'Aosta hanno adottato le rispettive LP e LR per il biennio 2022/2024.

*Di Andrea Filippetti, Dirigente di ricerca CNR ISSIRFA.

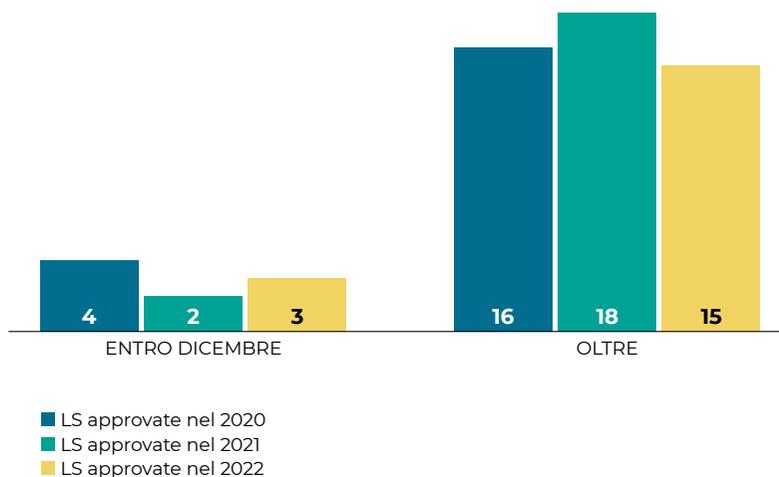
TABELLA 1
LR 2022

| REGIONE | LR 2022 |
|------------------------|---|
| Abruzzo | LEGGE REGIONALE 24 gennaio 2022, n. 2 |
| Basilicata | LEGGE REGIONALE 31 maggio 2022, n. 9 |
| Calabria | LEGGE REGIONALE 23 dicembre 2022, n.50 |
| Emilia-Romagna | LEGGE REGIONALE 27 dicembre 2022, n.23 |
| Friuli-Venezia Giulia | LEGGE REGIONALE 29 dicembre 2021, n. 24 |
| Lazio | LEGGE REGIONALE 11 agosto 2022, n. 16 |
| Liguria | LEGGE REGIONALE 28 dicembre 2022, n. 15 |
| Lombardia | LEGGE REGIONALE 29 dicembre 2022, n. 34 |
| Marche | LEGGE REGIONALE 30 dicembre 2022, n.31 |
| Molise | LEGGE REGIONALE 24 maggio 2022, n.8 |
| Piemonte | LEGGE REGIONALE 29 aprile 2022, n.5 |
| Prov. autonoma Bolzano | LEGGE PROVINCIALE 23 dicembre 2022, n. 16 |
| Prov. autonoma Trento | LEGGE PROVINCIALE 27 dicembre 2021, n.21 |
| Sardegna | LEGGE REGIONALE 9 marzo 2022, n.3 |
| Toscana | LEGGE REGIONALE 29 dicembre 2022, n.45 |
| Umbria | LEGGE REGIONALE 21 dicembre 2022, n.17 |
| Valle d'Aosta | LEGGE REGIONALE 22 dicembre 2021, n.35 |
| Veneto | LEGGE REGIONALE 23 dicembre 2022, n.30 |

TEMPI DI APPROVAZIONE, STRUTTURA E LEGGIBILITÀ DELLE LEGGI DI STABILITÀ 2022

— Dal grafico si evince la stessa tendenza degli anni precedenti riguardo le tempistiche di approvazione delle leggi da parte delle Regioni italiane. Infatti, quasi tutte le Regioni, hanno approvato le rispettive leggi di stabilità oltre il mese di dicembre.

GRAFICO 1
LEGGI DI STABILITÀ REGIONALI 2020, 2021 E 2022: DISTRIBUZIONE IN BASE ALLA DATA DELLE LEGGI



Continua l'inversione delle tempistiche di approvazione delle leggi regionali rispetto al biennio precedente, iniziata nel 2020 probabilmente a causa della pandemia del Covid-19. Infatti, scendono a due le Regioni che hanno approvato la LR entro il mese di dicembre, e salgono a 18 le Regioni che hanno approvato la propria legge di stabilità oltre il mese di dicembre nel 2021; questa tendenza si conferma anche nel 2022, dove solo tre sono le Regioni che hanno approvato la legge entro il mese di dicembre e salgono a 15 le Regioni che hanno approvato la propria legge entro il mese di dicembre nel 2022.

CONTENUTI DELLE LEGGI DI STABILITÀ E LEGGI COLLEGATE

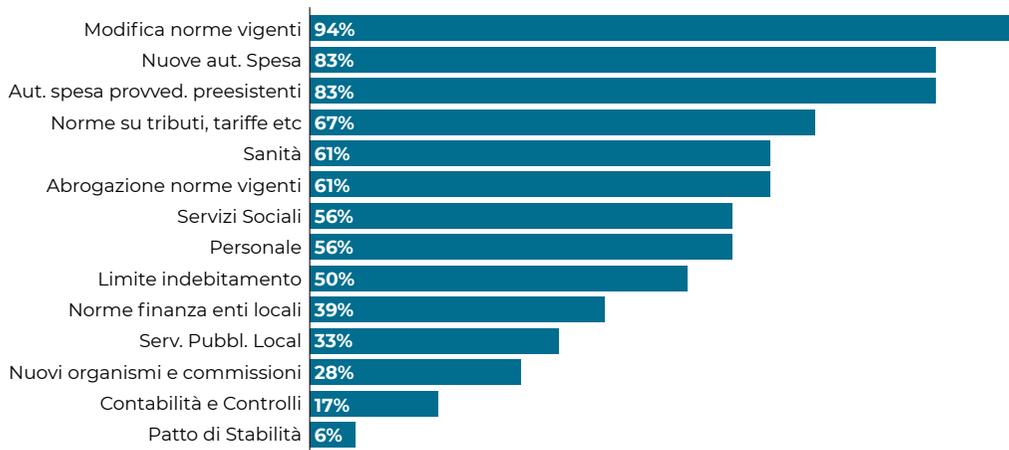
—Al fine di ottenere una sintesi essenziale dei contenuti delle leggi di stabilità, è stata stilata una lista di temi principali, domandando alle Regioni di indicare la presenza o meno di disposizioni a essi inerenti. Come negli anni passati in quasi tutte le Regioni viene modificata la normativa vigente (cfr. grafico 2).

In linea di massima nelle leggi di stabilità e quelle collegate approvate

nell'ultimo biennio i temi più affrontati sono: le autorizzazioni e le norme di spesa su provvedimenti preesistenti, dalla quasi totalità delle Regioni italiane, le norme su tributi, tariffe, canoni e concessioni, provvedimenti in tema di sanità e l'abrogazione delle norme vigenti.

Diminuiscono considerevolmente rispetto al biennio precedente le leggi di stabilità che trattano di contabilità e controlli, passando rispettivamente dal 45% al 17%, mentre la situazione resta sostanzialmente invariata per quanto riguarda le leggi di stabilità rispetto alle altre tematiche.

GRAFICO 2
CONTENUTI DELLE LEGGI FINANZIARIE 2022



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 nell'ultimo biennio 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) o altro.

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. Alcune Regioni hanno riportato interventi a sostegno delle economie locali per contrastare la crisi energetica dovuta al conflitto in Ucraina.

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 2020-2021-2022

| TEMATICA | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|---|--|---|
| IRPEF | Prov. Aut. Bol Prov. Aut. Trento Valle D'Aosta | Lazio Liguria Prov. Aut Trento Valle D'Aosta | Marche Prov. Aut Trento Molise Piemonte |
| IRAP | Friuli-Venezia Giulia Lazio Lombardia Marche Prov. Aut. Trento Piemonte Toscana | Lazio Prov. Aut Trento Piemonte Valle D'Aosta | Lombardia |
| 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) | Lazio Lombardia Marche Prov. Aut. Bolzano Valle D'Aosta | Lombardia Marche Prov. Aut Trento Veneto | Marche Prov. Aut Bolzano Veneto Toscana Lombardia |
| ALTRO | Lazio | Piemonte Sardegna Veneto | Basilicata Prov. Aut Trento Piemonte Sardegna Lombardia |

7. 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 quinto, 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 131/2003⁷⁹ e dalla legge 234/2012⁸⁰.

*Di Antonino Iacoviello, Ricercatore in Diritto pubblico, CNR ISSIRFA.

79. 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).

80. 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 Ministri competenti per materia.

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 europeo⁸¹.

Il sistema delineato dal complesso delle leggi statali e regionali, come già evidenziato nelle precedenti edizioni del Rapporto, ha favorito l'implementazione del contributo regionale alla formazione e all'attuazione del diritto europeo⁸².

LA PARTECIPAZIONE REGIONALE ALLA FORMAZIONE DEL DIRITTO E DELLE POLITICHE EUROPEE

7.1 Le norme regionali di procedura per la partecipazione alla formazione 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 procedura⁸³.

Nel periodo di riferimento si segnala la modifica delle leggi di procedura

81. 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.

82. 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.

83. 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.

84. LR Calabria 21 ottobre 2022, n. 36, recante "Modifiche alla LR 12 ottobre 2016, n. 30 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea e sulla programmazione nazionale per le politiche di sviluppo e coesione)".

per la partecipazione al processo decisionale europeo delle Regioni Calabria⁸⁴ e Valle d'Aosta⁸⁵.

La legge della Regione Calabria introduce una disciplina espressa dell'Ufficio di collegamento della Regione a Bruxelles (art. 5-bis introdotto nella LR 30/2016)⁸⁶ l'Ufficio è funzionale alle attività delle Autorità di gestione dei fondi SIE, nei rapporti con le Direzioni generali di riferimento e con i relativi servizi della Commissione, nonché alla migliore attuazione delle politiche di cooperazione nell'ambito delle misure di Cooperazione Territoriale Europea (CTE) e più in generale alla realizzazione di un efficace sistema di relazioni con le istituzioni dell'Unione europea nelle materie di competenza regionale.

Con riferimento alla partecipazione regionale alla programmazione e all'attuazione delle politiche europee di sviluppo e coesione la legge regionale introduce una semplificazione per i casi di proposte di modifica sostanziale agli atti di programmazione: la procedura ordinaria prevede che il Consiglio regionale approva “gli atti di indirizzo, di programmazione, di piano e di programma operativo regionale concernenti l'attuazione delle politiche euro unitarie” all'esito dei negoziati svolti dall'esecutivo regionale; per il caso di modifiche sostanziali agli atti approvati, invece dell'approvazione del Consiglio regionale, la LR 36/2022 introduce il parere della commissione consiliare competente che deve essere espresso entro quindici giorni dall'acquisizione dell'atto, decorsi i quali esso si ritiene espresso in senso favorevole⁸⁷.

La legge della Regione Valle d'Aosta modifica in più punti la LR 8/2006⁸⁸, disponendone anche la sostituzione del titolo come segue: “Disposizioni in materia di attività della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste nell'ambito delle politiche promosse dall'Unione europea e dei rapporti internazionali”⁸⁹.

85. LR Valle d'Aosta 7 novembre 2022, n. 27, recante “Disposizioni in materia di attività della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste nell'ambito delle politiche promosse dall'Unione europea e dei rapporti internazionali. Modificazioni alla legge regionale 16 marzo 2006, n. 8”.

86. LR Calabria 12 ottobre 2006, n. 30, recante “Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea e sulla programmazione nazionale per le politiche di sviluppo e coesione”.

87. L'articolo 15 della LR 30/2016 prevedeva invece che le modifiche sostanziali dovevano essere approvate dal Consiglio regionale.

88. LR Valle d'Aosta 16 marzo 2006, n. 8, recante “Disposizioni in materia di attività e relazioni europee e internazionali della Regione autonoma Valle d'Aosta”.

89. La modifica del titolo della legge mette in evidenza la finalità di potenziare l'attenzione alle politiche europee, in particolare con riferimento alla politica di coesione e alla cooperazione territoriale

Relativamente alla partecipazione regionale al processo decisionale europeo si segnala anzitutto l'introduzione di un riferimento al principio dello sviluppo sostenibile per orientare lo svolgimento delle attività regionali, in aggiunta ai principi già richiamati all'articolo 1 della LR 8/2006 di attribuzione, sussidiarietà, proporzionalità, leale collaborazione, efficienza, trasparenza e partecipazione democratica.

Con riferimento alla partecipazione alla formazione del diritto e delle politiche europee viene in rilievo la modifica dell'articolo 4 della LR 8/2006 rubricato "Sessione europea e internazionale del Consiglio regionale": la modifica prevede che il Consiglio regionale si riunisce in sessione europea una prima volta entro sei mesi dall'inizio della legislatura, e poi con periodicità annuale. Nella prima riunione in "sessione europea e internazionale" si procede all'approvazione di un documento di indirizzo pluriennale relativo alle attività della Regione nell'ambito delle politiche promosse dall'Unione europea elaborato dalla Giunta, avendo cura di assicurare il raccordo con il documento strategico regionale che definisce gli indirizzi e la governance per l'attuazione a livello regionale della politica di coesione territoriale dell'Unione europea. Nelle riunioni annuali in "sessione europea e internazionale" si procede all'esame della relazione annuale della Giunta sulle attività svolte dalla Regione nell'anno precedente per l'attuazione delle politiche europee, agli adempimenti connessi alla partecipazione regionale ai processi normativi dell'Unione europea e alle procedure di adempimento degli obblighi europei, e all'approvazione di eventuali atti di indirizzo alla Giunta regionale.

Inoltre, la legge regionale della Valle d'Aosta introduce una disciplina più dettagliata delle funzioni dell'Ufficio di rappresentanza a Bruxelles.

Dedica altresì specifica attenzione al tema della cooperazione territoriale europea, con la finalità di valorizzare le opportunità derivanti dalla posizione geografica della Regione: si prevede un ruolo prevalente della Giunta, in maniera coerente con la tipologia di attività connesse alla gestione dei Programmi di Cooperazione territoriale europea, temperato dall'obbligo di informazione al Consiglio in relazione alle fasi di predisposizione, approvazione ed eventuale riprogrammazione dei programmi a cui

partecipa la Regione⁹⁰.

Infine, si segnala l'introduzione di un "Centro di informazione sull'Unione europea" per informare i cittadini sui temi europei e sulle diverse opportunità di finanziamento per cittadini e imprese consentiti dai fondi europei, e per organizzare attività finalizzate a favorire la partecipazione dei cittadini al processo democratico europeo.

Non risultano modifiche agli Statuti regionali e ai regolamenti interni delle Assemblee con riferimento al tema dei rapporti con l'Unione europea. Tuttavia, si segnala la Risoluzione del Consiglio regionale della Lombardia n. 63/2022, che ha ad oggetto una serie di misure organizzative per il rafforzamento della partecipazione regionale al processo di formazione degli atti europei⁹¹.

CASI DI EFFETTIVA PARTECIPAZIONE REGIONALE ALLA FORMAZIONE DEL DIRITTO EUROPEO

— 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, per l'anno 2022 si registrano solo tre casi di invio di osservazioni ai sensi dell'articolo 24 comma 3 della legge 234/2012 da parte della Regione Emilia-Romagna, di cui due riferiti anche al controllo di sussidiarietà⁹². Secondo quanto previsto dalla

90. L'articolo 9 della LR n. 22/2022 introduce nella LR 8/2006 il Capo II BIS rubricato "Attuazione delle politiche europee" dedicato alla partecipazione alle iniziative finanziate dall'Unione europea con i fondi SIE; si segnala la previsione di un documento strategico per ogni periodo di programmazione europea che definisce gli indirizzi e la governance per l'attuazione, a livello regionale, della Politica di coesione economica, sociale e territoriale europea, in coerenza e sinergia con le politiche di settore nazionali e regionali. Il documento strategico regionale si configura quale strumento intermedio tra l'Accordo di partenariato dell'Italia e i Programmi dei singoli Fondi dell'Unione europea, esplicitando la strategia e individuando gli ambiti prioritari di intervento, nella prospettiva di coordinare l'azione dei diversi Programmi cofinanziati che intervengono nella Regione e di conseguire risultati complessivamente più efficaci.

91. Risoluzione del Consiglio regionale della Lombardia n. 63 concernente "Una partecipazione puntuale ed efficace di Regione Lombardia ai processi di formazione degli atti europei", approvata con deliberazione n. XI/2688 del 20 dicembre 2022.

92. Le risoluzioni sono relative alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante le norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo (COM 2022-68 del 23 febbraio 2022), la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio

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 Bruxelles⁹³.

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 europea.

Inoltre, non risulta alcuna richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento dell'intesa prevista dall'articolo 24, co. 4, della legge 234/2012⁹⁴.

Con riferimento ad altre forme di partecipazione regionale alla fase ascendente del processo decisionale europeo le Regioni Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia segnalano di avere contribuito ai lavori della Rete Reg Hub costituita dal Comitato delle Regioni⁹⁵: segnatamente, è stata segnalata la partecipazione ai questionari RegHub sulla normativa in tema di interoperabilità (Questionario RegHub interoperabilità) e sulla normativa in tema di veicoli fuori uso (Questionario RegHub veicoli fuori uso)⁹⁶.

Inoltre, la Regione Umbria segnala l'iniziativa "l'Umbria per l'Europa", un percorso di partecipazione sul territorio mediante il coinvolgimento degli stakeholder con l'obiettivo di dare un contributo alla Conferenza sul futuro

sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica (COM 2022-105 del giorno 8 marzo 2022), e la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce misure per un livello elevato di interoperabilità del settore pubblico nell'Unione europea (COM 2022-720 del 18 novembre 2022); le risoluzioni relative alla normativa sui dati e alla normativa su un'Europa interoperabile hanno ad oggetto anche una valutazione del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

93. 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. Si segnala che l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, nella Risoluzione di indirizzo per l'anno 2022 (oggetto n. 5146, approvata nella seduta del 16.5.2022), ha sottolineato opportunamente l'importanza di assicurare l'informazione sul seguito dato alle iniziative dell'Unione europea sulle quali la Regione ha formulato osservazioni e sulle posizioni assunte dalla Giunta.

94. 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).

95. Il Progetto RegHub è un'iniziativa promossa dal Comitato delle Regioni che coinvolge enti regionali e locali con l'obiettivo di favorire il miglioramento della legislazione e delle politiche europee mediante consultazioni periodiche sull'impatto e sulle esperienze di attuazione delle politiche europee; le attività e i documenti della Rete RegHub sono rinvenibili sul sito web istituzionale del Comitato delle Regioni.

96. Gli esiti di queste consultazioni sono stati di supporto ai lavori della Piattaforma F4F della Commissione europea che ha approvato due pareri nella seduta plenaria del 5 dicembre 2022.

dell'Europa. Il percorso ha previsto la costituzione di quattro Laboratori⁹⁷: è stato avviato con una sessione plenaria di presentazione dell'iniziativa (il 13 aprile), e si è concluso con una sessione plenaria di presentazione dei risultati dell'attività svolta da ciascun Laboratorio. Le proposte elaborate dai Laboratori sono state sintetizzate sotto forma di raccomandazioni per il futuro dell'Europa e inviate, tra gli altri soggetti, agli organi dell'UE e alle due Camere.

L'ATTUAZIONE DEL DIRITTO E DELLE POLITICHE EUROPEE DA PARTE DI REGIONI E PROVINCE AUTONOME (C.D. "FASE DISCENDENTE")

7.2 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 attuazione⁹⁸.

97. I temi dei Laboratori sono stati i seguenti: Occupazione ed economia (1. Giovani, donne, persone con disabilità e lavoro e 2. Sviluppo economico) e Sviluppo sostenibile (3. Stili di vita e salute e 4. Transizione ecologica e sostenibilità ambientale). Ogni Laboratorio si è riunito due volte. Nel primo incontro, sono stati individuati i problemi più rilevanti e le potenzialità che esistono oggi, in Umbria, in relazione al tema del Laboratorio stesso; in un secondo incontro, le strategie che l'UE dovrebbe sostenere per affrontare i problemi identificati.

98. 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

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

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

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

Nel periodo di riferimento risultano modifiche delle leggi regionali di procedura delle Regioni Calabria⁹⁹ e Valle d'Aosta¹⁰⁰ nella parte relativa alle regole organizzative per l'attuazione regionale delle politiche di coesione e di cooperazione territoriale europea.

I CASI EFFETTIVI DI ATTUAZIONE REGIONALE DEL DIRITTO EUROPEO

— Nel periodo di riferimento per l'attuazione del diritto europeo non risultano leggi regionali europee; sono state segnalate diverse disposizioni inserite in leggi settoriali, come segue: 4 della Regione Lombardia, 3 della Regione Umbria, 2 delle Regioni Veneto e Friuli Venezia-Giulia, e 2 della Provincia autonoma di Bolzano¹⁰¹.

Nessuna Regione dichiara di avere adottato atti sostitutivi della disciplina

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.

99. Si veda la richiamata LR Calabria 21 ottobre 2022, n. 36, recante "Modifiche alla LR 12 ottobre 2016, n. 30 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea e sulla programmazione nazionale per le politiche di sviluppo e coesione)".

100. Si veda la richiamata LR Valle d'Aosta 7 novembre 2022, n. 27, recante "Disposizioni in materia di attività della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste nell'ambito delle politiche promosse dall'Unione europea e dei rapporti internazionali. Modificazioni alla legge regionale 16 marzo 2006, n. 8". Sul tema si vedano in particolare gli articoli 8 e 9 che introducono una disciplina dettagliata delle procedure e degli strumenti di partecipazione regionale all'attuazione dei programmi finanziati con Fondi europei.

101. Con riferimento agli strumenti di attuazione diversi dalla legge (regolamenti, deliberazioni di Giunta, decreti del Presidente), sono stati segnalati i seguenti provvedimenti regionali: 2 regolamenti della Regione Umbria; 31 deliberazioni della Giunta della Regione Friuli Venezia

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 le Regioni Piemonte, Sardegna e Umbria, e la Provincia autonoma di Bolzano.

PROFILI ORGANIZZATIVI INTERNI

— Sotto il profilo dell'organizzazione interna si segnalano alcune modifiche introdotte dalla LR Calabria 36/2022 e dalla LR Valle d'Aosta 27/2022; in entrambi i casi le innovazioni riguardano, direttamente o indirettamente, la disciplina della sessione europea del Consiglio regionale.

La legge regionale della Calabria prevede una modifica del Regolamento interno del Consiglio regionale per l'adeguamento alle prescrizioni in essa contenuta, e per la disciplina dei termini e delle modalità di svolgimento della sessione europea di cui all'articolo 8 della LR 30/2016 (recante Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea e sulla programmazione nazionale per le politiche di sviluppo e coesione).

La legge regionale della Valle d'Aosta introduce una disciplina sistematica della sessione europea del Consiglio regionale, dedicata anche alle attività di rilievo internazionale della Regione: il novellato articolo 4 della legge regionale di procedura, rubricato appunto "Sessione europea e internazionale del Consiglio regionale", definisce le modalità di svolgimento delle attività del Consiglio regionale per l'approvazione di atti di indirizzo alla Giunta ai

Giulia (cui si aggiungono 3 decreti di attuazione), 27 deliberazioni della Giunta della Regione Lombardia (cui si aggiungono 26 decreti di attuazione); 23 deliberazioni della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano (cui si aggiunge un decreto di attuazione), 21 deliberazioni della Giunta della Regione Umbria, 19 deliberazioni della Giunta della Regione Veneto, 7 deliberazioni della Giunta della Regione Sardegna (cui si aggiungono 13 decreti di attuazione), 2 deliberazioni della Giunta della Provincia autonoma di Trento (cui si aggiunge un decreto di attuazione), 1 deliberazione della Giunta della Regione Lazio. Rileva sottolineare che non tutti i provvedimenti segnalati sono atti di recepimento delle direttive europee; in molti casi si tratta di provvedimenti attuativi di atti di recepimento, che non rientrano tra gli atti da comunicare al Dipartimento per le politiche europee ai sensi dell'articolo 29 della legge 234/2012. Ad esempio, la Regione Emilia-Romagna non segnala atti di attuazione del diritto europeo precisando espressamente che nel 2022 non sussistono atti di recepimento ai sensi dell'articolo 29, c.7, lett. f) della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

fini della partecipazione regionale al processo decisionale europeo. Per la programmazione delle attività si prevede un atto pluriennale di indirizzo da approvare entro sei mesi dall'inizio della legislatura avendo cura di assicurare una specifica attenzione al raccordo e al coordinamento con il documento strategico regionale cui è affidata la definizione degli indirizzi e della governance regionale per l'attuazione della Politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea.

Oltre alle modifiche introdotte dalle leggi regionali richiamate si segnala anche la Risoluzione n. 63/2022 del Consiglio regionale della Lombardia, che introduce alcune misure per rafforzare il rapporto di collaborazione con la Giunta regionale, ai fini della partecipazione al processo di formazione degli atti europei, e per favorire la formazione di una posizione unitaria sui temi europei di interesse regionale. Sotto un primo profilo, relativo ai rapporti con l'esecutivo regionale, il Consiglio impegna la Giunta ad assicurarne il coinvolgimento, in modo strutturato, anche nelle sedi di collaborazione e cooperazione interistituzionale di livello europeo; impegna altresì la Giunta a rafforzare la condivisione delle informazioni dell'iter degli atti dell'Unione europea per consentire di elaborare in modo puntuale proposte ed azioni che possano incidere concretamente nei processi decisionali sulle proposte di progetti e atti normativi europei di interesse regionale da veicolare nelle competenti sedi istituzionali anche tramite le osservazioni di cui all'articolo 24 della l. 234/2012; inoltre, impegna l'esecutivo regionale a favorire occasioni di confronto e raccordo sulle iniziative regionali di dimensione europea presidiate dalla delegazione regionale a Bruxelles, prevedendo anche la costituzione di appositi tavoli tecnici. Sotto un secondo profilo, relativo all'organizzazione interna del Consiglio regionale, la Risoluzione impegna la prima Commissione consiliare, competente in materia di politiche europee, a consolidare e alimentare uno stretto rapporto con le istituzioni europee, tra cui i rappresentanti del Parlamento europeo (e in particolare con i deputati europei della Circostrizione I – Nord Ovest) e della Commissione, comprese le strutture tecniche, anche attraverso incontri presso le sedi istituzionali europee, nonché sia a potenziare il coinvolgimento degli stakeholder sul territorio per la definizione della posizione regionale,

sia a rafforzare il percorso di collaborazione con le altre commissioni competenti per materia negli atti europei per cui si prevede un impatto sul territorio della Regione anche attraverso l'esame congiunto di atti di interesse comune trasversale a più commissioni.

In attuazione delle regole interne in materia di collaborazione tra gli organi regionali nelle materie di interesse europeo, le Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia e Marche segnalano che nel periodo di riferimento si è tenuta la sessione europea delle rispettive assemblee legislative, conformemente a quanto previsto dalla normativa interna¹⁰².

Sono stati segnalati atti di indirizzo per l'individuazione dei temi considerati prioritari ai fini della partecipazione regionale alla formazione e all'attuazione del diritto europeo dalle Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia e Toscana; ha segnalato altresì l'approvazione di atti di indirizzo all'esecutivo la Provincia autonoma di Trento.

102. Si segnala che anche nell'anno 2022 l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ha svolto diverse audizioni nell'ambito delle attività della sessione europea dell'Assemblea legislativa.

8. Gli strumenti per la valutazione delle politiche legislative regionali*

PREMESSA

—I temi della qualità della legislazione e della valutazione delle politiche legislative sono ormai trasversali a tutti i livelli di governo, a partire da quello sovranazionale, passando per quello statale e sino a giungere all’interesse che le Regioni e gli Enti locali hanno mostrato verso di essi nell’ultimo ventennio¹⁰³.

In generale, la better regulation risponde a una pluralità di funzioni che non si esaurisce nella – pur fondamentale – esigenza di dar luogo a norme agevolmente applicabili dagli operatori del diritto e comprensibili e conoscibili da parte dei cittadini che ne siano destinatari. Da questo punto di vista, non appare peraltro inutile ricordare la recente sentenza della Corte costituzionale n. 110 del 2023, che ha scrutinato la legittimità costituzionale di una normativa della Regione Molise, censurandola poiché irrimediabilmente oscura e in grado quindi di determinare un’intollerabile incertezza nell’applicazione concreta.

*Primo ricercatore in Diritto Pubblico CNR ISSiRFA.

103. Cfr. E. Morfuni, Gli strumenti per la qualità della regolazione nelle regioni: esperienze di AIR e VIR, in *Rassegna trimestrale dell’Osservatorio AIR*, n. 1/V, 2014, pp. 29-34.

Come si accennava, al di là della “chiarezza” normativa a cui la better regulation tende, vi sono altre funzioni a cui quest’ultima risponde: in primis, l’efficacia delle politiche pubbliche, che configura un obiettivo tanto più pregnante quando lo si riferisce alle Regioni, le quali – ai sensi dell’art. 117, commi 3 e 4, Cost. – sono titolari di competenze concorrenti e residuali particolarmente significative in merito.

Infatti, a ben vedere, lo Stato, pur esercitando molteplici fondamentali funzioni, è un livello di governo che non eroga in via diretta molti servizi al cittadino. È sì vero che i pochi servizi effettivamente forniti dal centro sono particolarmente rilevanti (istruzione, giustizia e previdenza), ma è altrettanto vero che per il resto i compiti operativi sono affidati ai livelli di governo più prossimi al cittadino, in particolare le Regioni, alle quali spettano le competenze in materia di tutela della salute, di politiche sociali, di formazione professionale, di supporto alle attività produttive e al mercato del lavoro e così via. Questi campi materiali si scindono poi in molteplici azioni positive di quel livello di governo andando a interessare diversi aspetti afferenti al godimento dei diritti civili e sociali dei cittadini. Si pensi, ad esempio, alle politiche sociali, che racchiudono in sé una pletora di interventi, a partire da quelli a favore della disabilità, della parità di genere, dei giovani, delle famiglie, e così via.

Per altro verso, l’obiettivo della better regulation dovrebbe condurre a un’ulteriore declinazione del funzionamento del circuito democratico e, volendo, del rapporto fiduciario fra Assemblee legislative e Giunte regionali, nel senso che la valutazione dello stato di attuazione di una certa normativa e dei risultati raggiunti nell’implementazione delle politiche pubbliche dovrebbe essere oggetto della funzione di controllo esercitata dai Consigli regionali o potrebbe essere, all’occorrenza, una delle componenti sulla base delle quali far valere la responsabilità degli Esecutivi.

Più in generale, l’adeguato utilizzo degli strumenti posti a disposizione degli operatori del settore (Commissioni consiliari in primis, ma anche organi o commissioni costituiti ad hoc) può contribuire a rimodellare il rapporto esistente fra Consigli ed Esecutivi regionali, legati sì da un rapporto di responsabilità politica, che fonda la necessità che i primi operino il proprio

controllo sui secondi, ma anche da un rapporto di collaborazione, il cui fine primario è quello dell'incremento dell'efficacia e dell'efficienza delle azioni pubbliche.

Poste queste premesse astratte, per questa edizione del Rapporto si è scelto di fornire al lettore uno sguardo d'insieme – non limitato alle evoluzioni rinvenibili di anno in anno – rispetto all'evoluzione del tema della qualità della regolazione a livello regionale e alla sua concreta implementazione, fornendo in primis un adeguato quadro riassuntivo della normativa regionale in materia (v. par. 2) e, in secondo luogo, una visione diacronica decennale degli strumenti concretamente e prevalentemente utilizzati dalle Regioni.

Appare comunque sempre utile richiamare due elementi di particolare rilevanza sul punto. Da un lato, l'Accordo adottato dalla Conferenza Stato-Regioni il 27 marzo 2007 in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, con cui le amministrazioni territoriali hanno assunto un impegno ad adottare una serie di iniziative per il miglioramento della qualità normativa e, in particolare, per l'introduzione e lo svolgimento di AIR, VIR, clausole valutative, consultazioni e misurazioni degli oneri amministrativi.

Dall'altro lato, va ricordato il network interregionale sviluppato grazie alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, che ha favorito l'implementazione del progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali), dal cui portale online è possibile rimanere aggiornati sulla tematica della better regulation nelle Regioni e dalla cui consultazione è inoltre agevole comprendere – anticipando quanto si ribadirà oltre – come le procedure di AIR e VIR contemplate a livello statale¹⁰⁴ costituiscano invero procedure raramente utilizzate dalle Regioni¹⁰⁵, le quali sono maggiormente orientate verso altri strumenti (essenzialmente, clausole valutative, note informative e missioni valutative).

104. Sul punto si richiama il D.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169.

105. V. nota n. 5.

LA NORMATIVA REGIONALE

— Allo stato attuale, risulta che pressoché tutte le Regioni si sono dotate di strumenti per la valutazione della qualità della legislazione e delle politiche legislative regionali. Le disposizioni che li prevedono – e che specificano la struttura competente in materia – sono talvolta inserite negli Statuti o nei Regolamenti interni dei Consigli regionali, talaltra in leggi di generale applicazione oppure riguardanti specifici settori e materie. Nella seguente tabella si fornisce un quadro completo in merito¹⁰⁶.

TABELLA 1
PREVISIONI NORMATIVE REGIONALI IN TEMA DI QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE

| | STATUTO REGIONALE O LEGGE STATUTARIA (PER AUTONOMIE SPECIALI) | LEGGE REGIONALE (NON DI SETTORE) | REGOLAMENTI CONSILIARI |
|----------------|--|--|---|
| Abruzzo | Art. 26 – La funzione di controllo Art. 27 – Il Comitato per la legislazione | LR n. 26/2010, recante “Disciplina generale sull’attività normativa regionale e sulla qualità della normazione” | Art. 57 – Qualità della normazione Art. 121 – Comitato per la legislazione |
| Basilicata | Art. 44 – La qualità delle leggi | LR n. 19/2001, recante “Introduzione e disciplina dell’analisi di impatto della regolazione e dell’analisi tecnico-normativa. (...)” | |
| Calabria | | | |
| Campania | Art. 29 – Norme sulla chiarezza dei testi normativi | | Art. 82 – Qualità della legislazione (ma v. anche artt. successivi) |
| Emilia-Romagna | Art. 28 (c. 3) - Poteri e funzioni dell’Assemblea legislativa Art. 53 – Impatto delle leggi e redazione dei testi | LR n. 18/2011, recante “Misure per l’attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione” | Titolo VI (artt. 45 ss.) – Procedure, modalità e strumenti per la qualità della normazione e il controllo sull’attuazione delle leggi – Pareri di conformità e altre disposizioni |

106. La fonte di riferimento per i dati esposti in questa tabella, oltre che dai siti istituzionali delle Regioni, è prevalentemente costituita dal portale online del progetto CAPIRe. Nel citare le leggi regionali in materia (terza colonna da sinistra), ci si limita a menzionare quelle di portata generale e non anche quelle relative a specifici settori di riferimento. Infine, si segnala che le disposizioni citate in tabella sono seguite dalla rubrica dell’articolo di legge di riferimento (oppure dal titolo del Capo della legge preso in considerazione).

| | | | |
|-----------------------|--|---|--|
| Friuli-Venezia Giulia | Art. 7 (LR n. 17/2007) – Valutazione sull'attuazione dei progetti di legge | | Art. 41 – Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione |
| Lazio | | LR n. 7/2016, recante “Istituzione del Comitato per il monitoraggio dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali” | |
| Liguria | | LR n. 13/2011, recante “Norme sulla qualità della regolazione e sulla semplificazione amministrativa” | Art. 20-bis – Funzioni della V Commissione in materia di valutazione delle politiche regionali |
| Lombardia | Capo V del Titolo III (artt. 44-45) – Qualità, controllo e valutazione | | Capo XII (artt. 108 ss.) – Comitato paritetico di controllo e valutazione |
| Marche | Art. 34 – Qualità della normazione | | Capo VIII del Titolo I (artt. 37-42) – Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche |
| Molise | Capo I del Titolo IV (artt. 37-38) – Qualità e sistematicità delle leggi | | |
| Piemonte | Art. 71 – Verifica dell'efficacia delle leggi regionali e dei rendimenti dell'attività Amministrativa | LR n. 3/2016, recante “Nuova disciplina dell'Istituto di ricerche economico e sociali del Piemonte I.R.E.S.” | Art. 45 – Clausole valutative e missioni valutative Art. 46 – Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche |
| Puglia | Art. 37 (c. 2) – Regolamento interno del Consiglio regionale | LR n. 29/2011, concernente “Semplificazione e qualità della normazione” | |
| Sardegna | Art. 13 (LR n. 1/2008) – Controllo dell'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali | | |
| Sicilia | | | Art. 160-ter – Comitato per la qualità della legislazione |
| Toscana | Art. 44 – Qualità delle fonti normative Art. 45 – Controllo sulle leggi | LR n. 55/2008, recante “Disposizioni in materia di qualità della normazione” | Art. 64 – Competenze della commissione di controllo |

| | | | |
|---------------|---|--|---|
| Umbria | Art. 61 – La valutazione, il controllo e la qualità dei testi normativi | | Art. 34 – Valutazione delle politiche pubbliche Art. 40 – Comitato per il controllo e la valutazione |
| Valle d'Aosta | | LR n. 3/2011 (art. 9, c. 2, lett. b), recante “Disposizioni in materia di autonomia funzionale e nuova disciplina dell'organizzazione amministrativa del Consiglio regionale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste” | |
| Veneto | Art. 23 – Qualità e impatto delle leggi | | Art. 118 – Valutazione delle politiche |
| P.A. Trento | | LP n. 5/2013, concernente “Controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche” | |
| P.A. Bolzano | | | |

La tabella appena riportata offre quindi un immediato spaccato dello stato dell'arte, giacché ne risulta che tutte le autonomie hanno varato normative in materia di better regulation, fatta eccezione per la Calabria, la Sicilia e la Provincia autonoma di Bolzano.

Nei testi normativi citati, sono molteplici gli strumenti di better regulation contemplati, a partire dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e dalla verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), i quali tuttavia sono stati scarsamente utilizzati dalle Regioni nel corso degli ultimi anni. Tendenza, questa, che conferma quanto già rilevato nei primi anni di applicazione¹⁰⁷.

107. F. Cacciatore, La qualità della regolazione nelle regioni, in A. Natalini, F. Sarpi, G. Vesperini (a cura di), L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione – Annuario 2013, Osservatorio AIR 2014, p. 146, la quale osserva che “Malgrado molte regioni abbiano scelto di disciplinare normativamente o di adottare linee guide metodologiche per il ricorso all'AIR e, in misura minore, alla VIR, testimoniando la (presunta) volontà di riconoscerne il ruolo fondamentale nel processo normativo, solo poche di esse hanno proceduto alla concreta attuazione di tali strumenti”.

LE CLAUSOLE VALUTATIVE, LE NOTE INFORMATIVE E LE MISSIONI VALUTATIVE

—Può affermarsi con un certo grado di attendibilità che, nell’ambito degli strumenti della better regulation, le Regioni prediligono le clausole valutative, che sono senza dubbio quello maggiormente previsto, per quanto neppure su questo aspetto possa dirsi che vi sia una particolare devozione delle Regioni alla valutazione delle proprie politiche legislative.

In effetti, nell’ultimo periodo il dato numerico delle clausole valutative complessivamente adottate dalle Regioni in via legislativa si sta attestando su valori piuttosto modesti: 41 nel 2022, 38 nel 2021 e 42 nel 2020, mentre 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 dell’ultimo triennio con il miglior dato dell’ultimo decennio (2012-2022), non può non notarsi una notevole distanza dal “picco” del 2017, in cui le Regioni hanno approvato 82 clausole valutative, ossia circa il doppio di quelle varate in ciascuno degli ultimi tre anni.

Passando all’analisi dei dati su base regionale, sembra utile fornire uno sguardo d’insieme relativo a tutte le Regioni e per ciascun anno a partire dal 2012 tramite l’ausilio delle tabelle che seguono (nn. 1, 2 e 3), di cui le prime due riportano i dati relativi alle Regioni ordinarie (suddivise in ordine alfabetico) e l’ultima reca quelli delle autonomie speciali.

GRAFICO 1
2012-2022, REGIONI ORDinarie (PRIMA PARTE) - NUMERO DELLE CLAUSOLE VALUTATIVE
FORMULATE IN VIA LEGISLATIVA

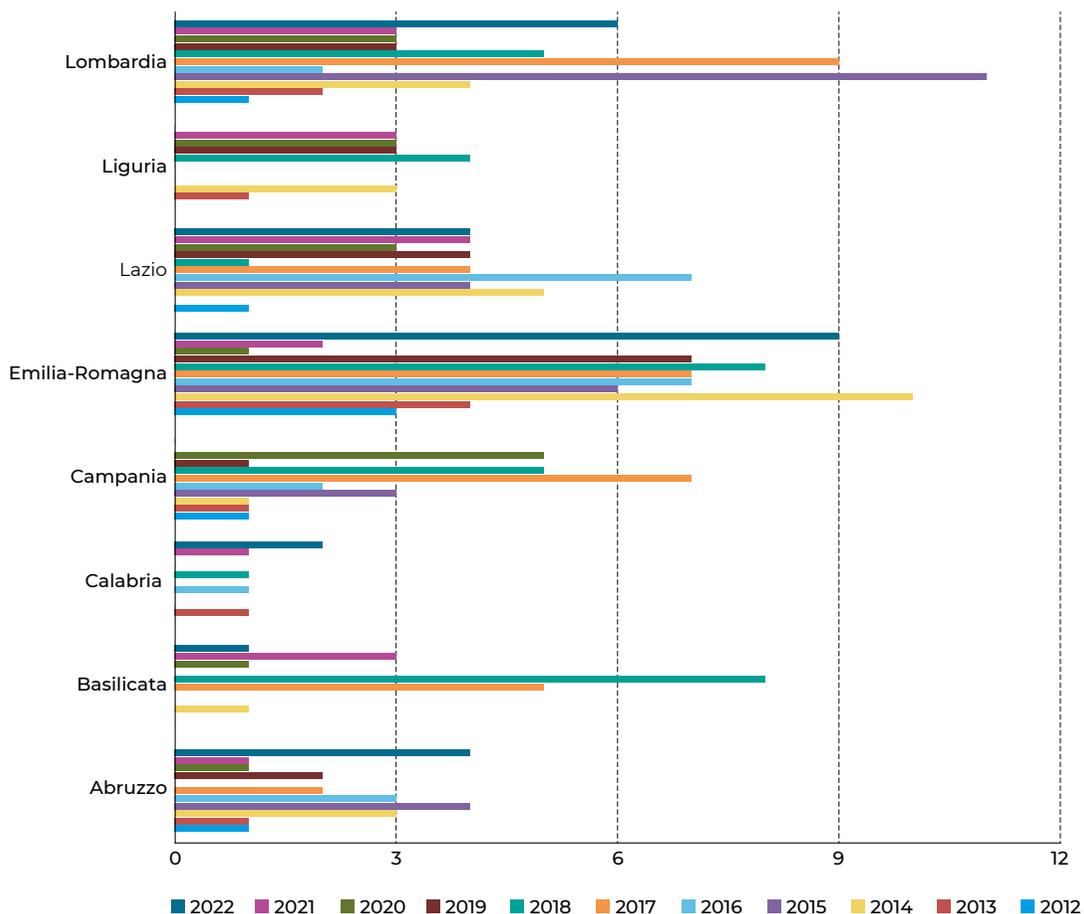


GRAFICO 2
2012-2022, REGIONI ORDINARIE (SECONDA PARTE) - NUMERO DELLE CLAUSOLE VALUTATIVE
FORMULATE IN VIA LEGISLATIVA

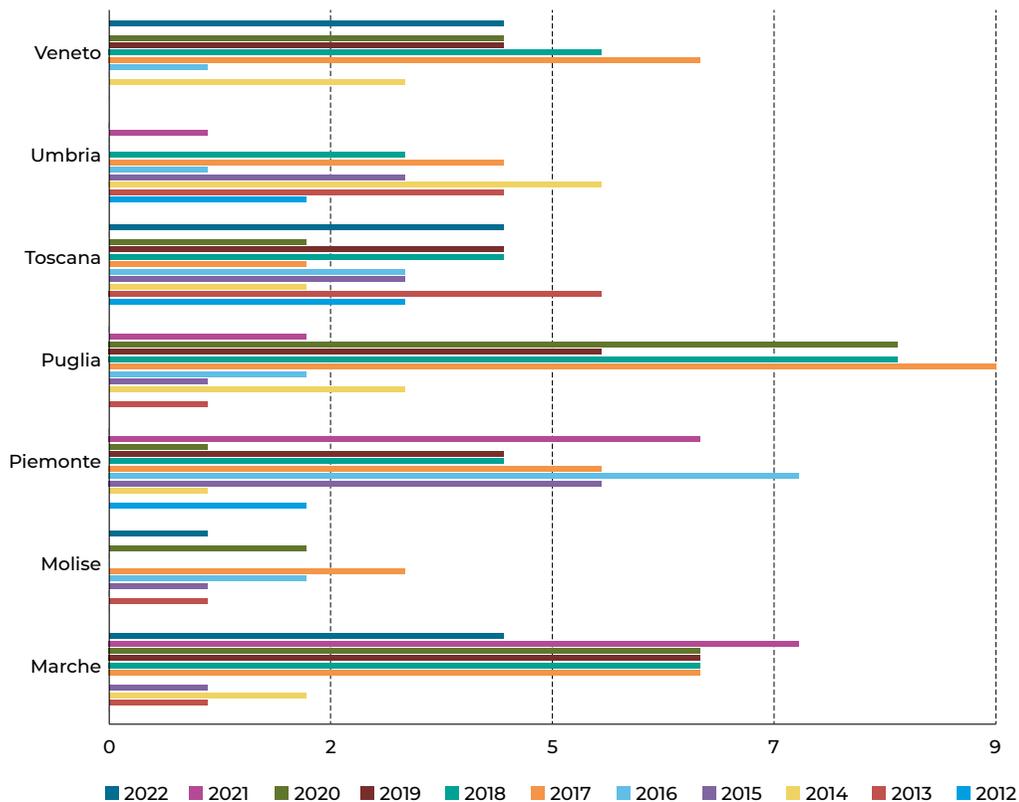
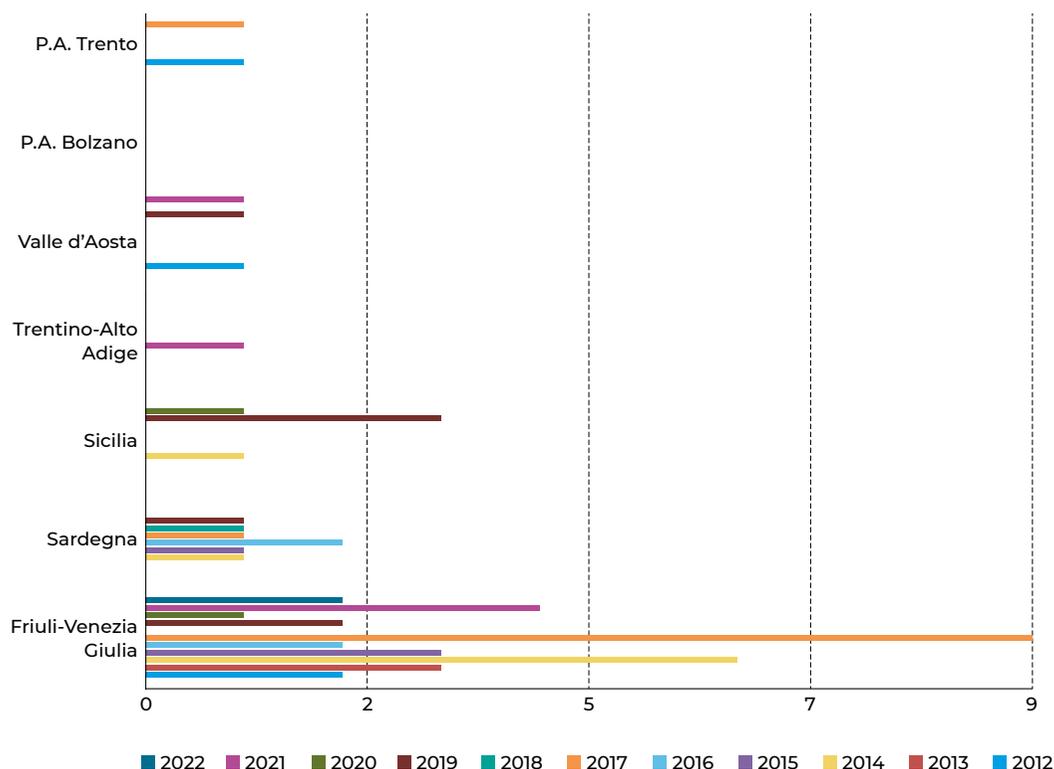


GRAFICO 3
2012-2022, AUTONOMIE SPECIALI - NUMERO DELLE CLAUSOLE VALUTATIVE FORMULATE IN VIA
LEGISLATIVA



L'analisi dei grafici che precedono suggerisce un'immediata conclusione, e cioè 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.

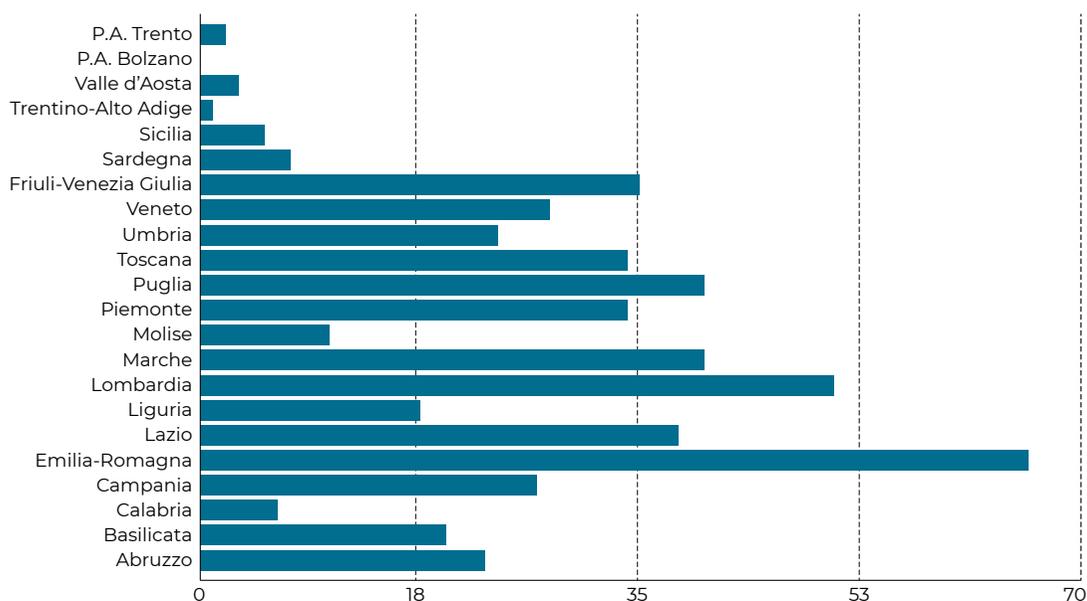
Un'ottica d'insieme è poi fornita dalla figura n. 4, recante la somma delle clausole valutative formulate in via legislativa da ogni Regione negli anni 2012-2022, da cui emerge che il risultato migliore è quello della Regione Emilia-Romagna (64), la quale è l'unica ad attestarsi al di sopra della soglia delle 50 clausole valutative, seguita dalla Lombardia, che si colloca appena al di sotto (49).

Nella "fascia" fra 31 e 40 clausole valutative si collocano poi 5 Regioni ordinarie (Lazio, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana) e una Regione speciale (Friuli-Venezia Giulia). Tutte le altre, in ben 11 anni (2012-2022), hanno

formulato clausole valutative meno di 30 volte. Fra esse il “fanalino di coda” e costituito dal gruppo composto dalle rimanenti autonomie speciali e dalle Regioni Calabria e Molise con un dato inferiore o uguale a 10.

Tutti i dati riportati nella figura n. 4 depongono comunque in senso univoco, giacché persino le Regioni più virtuose ricorrono al principale strumento di better regulation utilizzato in questo livello di governo con una frequenza media annuale bassissima.

GRAFICO 4
SOMMA DELLE CLAUSOLE VALUTATIVE FORMULATE IN VIA LEGISLATIVA DA OGNI REGIONE
NEGLI ANNI 2012-2022



Peggior è il dato relativo alle note informative, che nel periodo considerato (2012-2022) sono state utilizzate solo da 7 fra Regioni e Province autonome il seguente norme di volte: 29 Toscana, 16 Lombardia, 9 Piemonte, 8 Abruzzo, 4 Provincia autonoma di Trento, 3 Veneto, 1 Emilia-Romagna.

Sono numericamente ancor più irrilevanti le missioni valutative (36 nel periodo considerato 2012-2022), prevalentemente utilizzate dalla Regione Lombardia.

XIX LEGISLATURA



**TENDENZE E PROBLEMI
DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE:
LE POLITICHE DI SETTORE**

**APPENDICE AL RAPPORTO 2022-2023
SULLA LEGISLAZIONE TRA STATO,
REGIONI E UNIONE EUROPEA**

Osservatorio sulla legislazione
della Camera dei deputati