

TENDENZE E PROBLEMI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE: LE POLITICHE DI SETTORE NEL 2024

*a cura dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle
Autonomie "Massimo Severo Giannini" del CNR*

Questa sezione è stata coordinata da Aida Giulia Arabia

INDICE

1. Le istituzioni regionali

Premessa

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

Le Giunte regionali

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

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

L'attività ispettiva dei Consigli regionali sulle Giunte regionali

L'attività di indirizzo dei Consigli regionali sulle Giunte regionali

Considerazioni conclusive

Tabelle

2. La normativa istituzionale

Le leggi di modifica degli Statuti regionali

La legislazione in materia elettorale e referendaria

La legislazione in materia di enti locali

Le altre leggi di attuazione statutaria

I decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali

Le leggi istituzionali di carattere provvedimentale (e disciplina dei relativi procedimenti)

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

3. L'agricoltura e il turismo

Gli interventi legislativi e regolamentari materia agricola

Gli interventi legislativi e regolamentari in materia di turismo

4. La sanità regionale nel 2024

5. La legislazione regionale in materia socio-assistenziale nel 2024

Quadro d'insieme

Organizzazione del servizio regionale

Politiche per la famiglia e di contrasto alla povertà

Politiche per la disabilità, gli anziani e soggetti non autosufficienti

Parità di genere e tutela della violenza

Terzo settore e IPAB

Varie

Considerazioni conclusive

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

Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria per il 2025

Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi di stabilità 2024

Contenuti delle leggi di stabilità e leggi collegate

Politica tributaria: alcuni casi rilevanti

7. La formazione e l'attuazione delle politiche dell'Unione europea

Premessa

La partecipazione regionale alla formazione del diritto e delle politiche europee

Casi di effettiva partecipazione regionale alla formazione del diritto europeo

L'attuazione del diritto e delle politiche europee da parte delle regioni e province autonome (cd "fase discendente")

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

I casi effettivi di attuazione regionale del diritto europeo

Profili organizzativi interni

Considerazioni conclusive

8. Gli strumenti per la valutazione delle politiche legislative regionali

Premessa

Il quadro dei vincoli (e degli autovincoli) alla funzione legislativa in materia

Le norme in materia di attività concreta di valutazione e l'attività concreta di valutazione: quadro d'insieme e novità del 2023

L'attuazione degli strumenti per la valutazione nel rapporto con la forma di governo regionale

Considerazioni conclusive

1. Le istituzioni regionali nell'anno 2024*

Premessa

Nell'anno 2024 sono state ben sette le Regioni in cui si è proceduto al rinnovo degli organi elettivi, in alcune per effetto della natura scadenza della legislatura, in altre in seguito alle dimissioni dei Presidenti di regione; più esattamente, le elezioni si sono tenute in Sardegna (25 febbraio), Abruzzo (10 marzo), Basilicata (21 e 22 aprile), Piemonte (8 e 9 giugno), Liguria (27 e 28 ottobre), Emilia-Romagna e Umbria (17 e 18 novembre).

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

Quanto alla composizione dei Consigli regionali, il numero dei consiglieri registrato nell'anno 2024, pari a 892¹ (cfr. Tabella 1), risulta essere sostanzialmente analogo a quello rilevato nell'anno precedente (893).

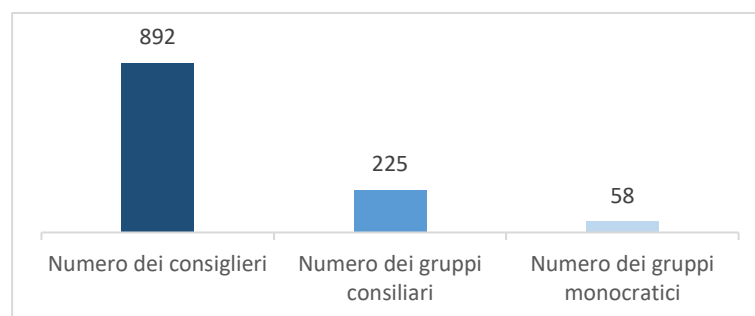
Lo stesso dicasi a proposito dell'organizzazione interna delle Assemblee regionali circa la consistenza dei gruppi consiliari il cui numero risulta essere pari a 225 (cfr. Tabella 1), riducendosi quindi di una sola unità rispetto ai dati raccolti nel biennio precedente.

In ulteriore diminuzione è invece il numero dei gruppi monocratici, pari a 58 nell'anno 2024 (cfr. Tabella 1). La percentuale più consistente di essi si registra nel Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano (ove si contano 9 gruppi monocratici su 14 gruppi consiliari) mentre l'assenza di gruppi composti da un unico consigliere si evidenzia nelle Regioni di Campania, Puglia, Friuli Venezia-Giulia, Sardegna, Sicilia e Trentino-Alto Adige.

Grafico 1 – Composizione e organizzazione dei Consigli regionali - anno 2024

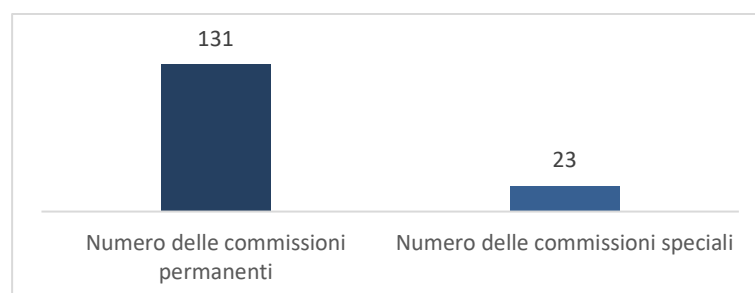
* Di Claudia Cipolloni, Ricercatrice in Diritto costituzionale - Università degli Studi di Teramo.

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 mentre altre hanno espunto la figura del Presidente dal totale dei consiglieri regionali. A tal proposito è importante sottolineare che nel 2024 il numero dei consiglieri si discosta di una unità rispetto a quello conteggiato nell'anno 2023 (in cui risultava pari a 893) poiché la Regione Toscana, a differenza degli anni precedenti, ha indicato un numero complessivo di consiglieri pari a 40 (piuttosto che 41) escludendo la figura del Presidente. 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).



Decisamente in flessione, ma in aderenza al *trend* che ormai da qualche anno connota l'organizzazione dei lavori consiliari, sono i dati concernenti il numero delle commissioni presenti nei diversi Consigli regionali (cfr. Tabella 2). In particolare, se nell'anno 2023 il numero delle commissioni permanenti risultava pari a 137, nell'anno di riferimento questo è diminuito sino alla soglia delle 131 unità; analogamente può dirsi per la consistenza delle commissioni speciali laddove nell'anno 2024 ne sono state istituite appena 23 (di contro alle 29 conteggiate nel 2023).

Grafico 2 - Commissioni permanenti e commissioni speciali – anno 2024



Le Giunte regionali

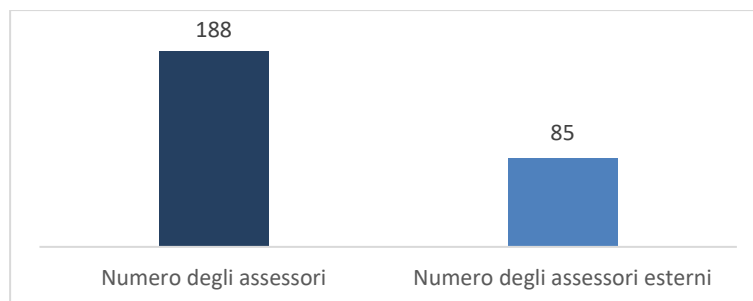
Quanto alla composizione degli organi esecutivi regionali, l'analisi dei dati sembra riflettere una inversione rispetto alla tendenza riscontrata nell'anno precedente, quando si evidenziava una drastica riduzione del numero di assessori esterni.

Infatti, se nell'anno 2024 il numero complessivo di assessori risulta sostanzialmente analogo a quello registrato nel 2023, attestandosi sulle 188 unità, a spiccare è il notevole incremento del numero di assessori non eletti che, dai 77 dell'anno precedente, si è attestato sulla soglia delle 85 unità nell'anno di riferimento, con una incidenza del 45% sul totale dei componenti le giunte regionali (cfr. Tabella 3).

Esaminando più nello specifico i dati raccolti, è bene evidenziare come gli organi esecutivi di alcune Regioni siano interamente composti da assessori esterni: è il caso della Liguria, del Piemonte, della Toscana e del Veneto; 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 2024

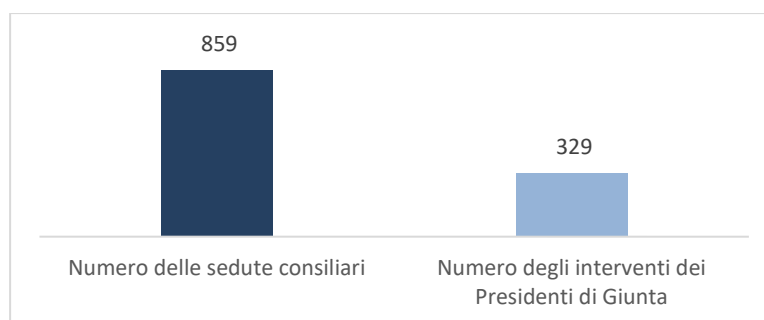


I rapporti tra Giunta e Consiglio: la partecipazione del Presidente della Giunta ai lavori consiliari

Senz'altro positivo è il segno della variazione che concerne la partecipazione dei Presidenti ai lavori degli organi consiliari (cfr. Tabella 4).

Infatti, nell'anno di riferimento, su un totale di 859 sedute consiliari, 329 sono state le riunioni nelle quali il Presidente è intervenuto e ha preso la parola, facendo registrare una incidenza del 38%; il dato evidenzia un significativo incremento rispetto alla percentuale calcolata nell'anno precedente (quando l'incidenza si era attestata al 32%) e appare essere addirittura superiore a quella registrata nell'anno 2022 pari al 36%.

Grafico 4 – Partecipazione dei Presidenti di Giunta ai lavori consiliari - anno 2024



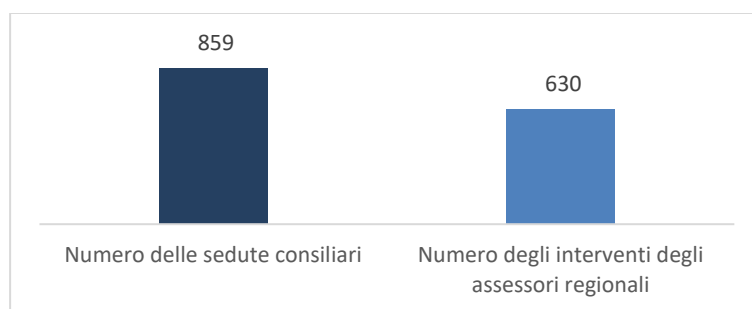
Senz'altro eterogeneo è il risultato che emerge dalle diverse esperienze regionali, alcune delle quali contrassegnate da una elevata partecipazione dei Presidenti ai lavori consiliari: è il caso, ad esempio, della Valle d'Aosta (con una incidenza del 100%) e della Provincia autonoma di Bolzano (82%); altre, invece, contraddistinte da una percentuale alquanto ridotta di interventi orali dei Presidenti sul totale delle

sedute consiliari: il riferimento è, in particolare, alle Regioni dell'Emilia-Romagna (8%), della Lombardia (5%), del Piemonte (8%), del Veneto (8%), della Sardegna (10%) e della Sicilia (5%).

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

In controtendenza è invece il risultato che emerge dall'analisi dei dati concernenti la partecipazione degli assessori ai lavori consiliari (cfr. Tabella 5); infatti, se nell'anno precedente si era dato conto di un significativo incremento, nell'anno 2024 l'incidenza del numero delle riunioni consiliari nelle quali gli assessori sono intervenuti e hanno preso parola è risultata pari al 73% sul totale delle sedute, di contro all'incidenza del 78% registrata nel biennio precedente.

Grafico 5- Partecipazione degli assessori ai lavori consiliari - anno 2024



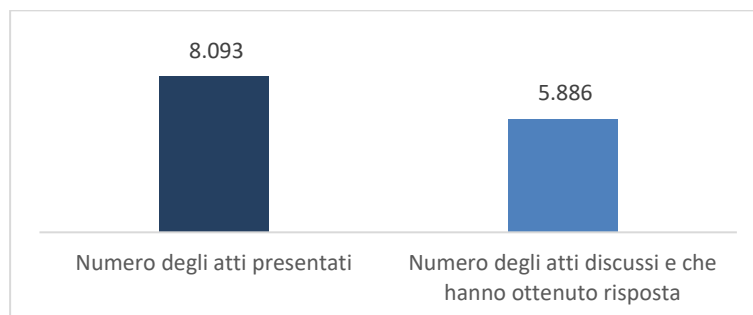
Ad un esame più analitico, le Regioni nelle quali si registra una incidenza più elevata nella partecipazione degli assessori ai lavori consiliari sono: Campania (100%), Puglia (100%), Umbria (90%), Veneto (95%), e Valle d'Aosta (100%).

L'attività ispettiva dei Consigli regionali sulle Giunte regionali

Per ciò che concerne l'esercizio dell'attività ispettiva da parte dei Consigli regionali, i dati ci restituiscono un quadro di progressiva flessione nello svolgimento di tale funzione (cfr. Tabella 6); una flessione che concerne soprattutto il numero di interrogazioni e interpellanze presentate: difatti, se nell'anno 2023 questo era risultato pari a 8.447, nell'anno 2024 il totale di atti presentati è stato di 8.093. Un dato alquanto inferiore rispetto agli 8.594 atti ispettivi presentati nel 2022 e ai 10.651 nel 2021.

Sostanzialmente analoga all'anno precedente è invece l'incidenza fatta registrare dal numero delle interrogazioni e interpellanze che hanno ottenuto risposta sul totale di quelle presentate, risultando pari al 73%.

Grafico 6 – Attività ispettiva dei Consigli regionali - anno 2024

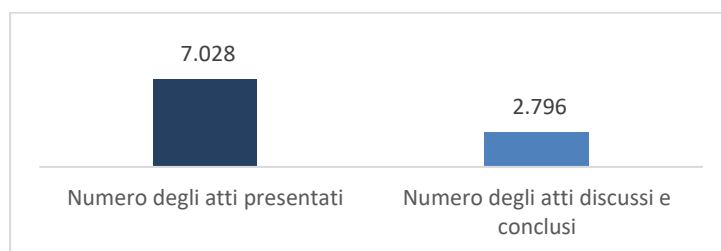


I dati ribadiscono altresì un uso piuttosto diffuso e generalizzato del potere ispettivo ad opera dei Consigli regionali, registrandosi (quasi) ovunque una percentuale di atti discussi sul totale di quelli presentati superiore al 50%; in particolare, si distinguono le Regioni del Trentino-Alto Adige (95%), della Valle d'Aosta (99%) e della Provincia autonoma di Bolzano (95%).

L'attività di indirizzo dei Consigli regionali sulle Giunte regionali

Diversamente da quanto annotato circa l'esercizio dell'attività ispettiva, nell'anno 2024 è dato segnalare un cospicuo aumento del numero di atti di indirizzo presentati, risultando pari a 7.028 (di contro ai 6.740 presentati nell'anno precedente). Tuttavia, simile incremento non si registra con riferimento all'incidenza del numero degli atti discussi e che hanno ottenuto risposta (pari a 2.796) poiché, anche nell'anno di riferimento, essa si è attestata al 37% (cfr. Tabella 7).

Grafico 7 – Attività di indirizzo dei Consigli regionali - anno 2024



Guardando inoltre alle singole esperienze regionali, può evidenziarsi un certo virtuosismo nelle Regioni di Lombardia e Valle d'Aosta nelle quali l'incidenza percentuale di mozioni, ordini del giorno e altri atti di indirizzo discussi sul totale

di quelli presentati si è attestata, rispettivamente, al 96% e al 98%. Meno confortanti sono invece i dati provenienti da Campania (0%), Puglia (6%) e Trento (6%).

Considerazioni conclusive

Ad un'analisi complessiva, i dati relativi all'organizzazione, alla composizione e all'interazione tra gli organi legislativi ed esecutivi regionali sembrano confermare nell'anno di riferimento alcune delle tendenze già emerse nel precedente Rapporto.

Ciò appare essere più chiaro riflettendo sul numero dei consiglieri regionali (ormai stabile da diverso tempo), sul totale dei gruppi consiliari, anche monocratici, e sull'organizzazione dei lavori consiliari, con riferimento all'istituzione di commissioni ordinarie e speciali. Su questi aspetti, l'anno 2024 ha confermato una flessione che ormai connota da tempo la composizione e il funzionamento degli organi consiliari.

In netta controtendenza è invece il dato concernente la composizione degli organi esecutivi, specie con riferimento alla nomina di assessori esterni, il cui numero complessivo ha fatto registrare un significativo aumento rispetto a quello emerso nell'anno precedente.

Lo stesso può dirsi a proposito dei rapporti tra Giunta e Consiglio con precipuo riferimento alla partecipazione dei Presidenti ai lavori consiliari (ove si riscontra un incremento rispetto al biennio precedente).

In controtendenza, seppure di segno negativo, è anche il risultato relativo alla partecipazione degli assessori ai lavori consiliari: difatti, nell'anno 2024 l'incidenza percentuale è tornata a segnare un decremento rispetto al *trend* evidenziatosi sino al 2023.

Quanto, infine, all'attività ispettiva e di indirizzo esercitata dagli organi consiliari nei confronti di quelli esecutivi, nell'anno 2024 si conferma una riduzione nell'utilizzo degli strumenti ispettivi da parte dei Consigli regionali, registrandosi un progressivo ma costante decremento sia nel numero complessivo di atti presentati sia nell'incidenza percentuale degli atti presentati e che hanno ottenuto risposta; sostanzialmente analogo è pure il *trend* che connota l'esercizio dell'attività di indirizzo sebbene in questo caso, rispetto all'anno precedente, si evidenzia un significativo aumento del numero di atti presentati.

TABELLE

Tabella 1 - Composizione dei Consigli regionali 2024

Regioni e Province autonome	Consiglieri 2024	Gruppi consiliari 2024	Gruppi monocratici 2024
Abruzzo	31	11	4
Basilicata	20	10	2
Calabria	31	10	4
Campania	51	10	0
Emilia-Romagna	50	12	3
Lazio	50	11	5
Liguria	31	9	3
Lombardia	80	12	3
Marche	31	8	3
Molise	20	11	5
Piemonte	51	8	1
Puglia	51	10	0
Toscana	40	7	2
Umbria	21	8	3
Veneto	51	10	4
Friuli-Venezia Giulia	48	7	0
Sardegna	60	13	0
Sicilia	70	9	0
Trentino-Alto Adige	70	14	0
Valle d'Aosta	35	9	2
Bolzano		14	9
Trento		12	5
Totale	892	225	58
Media		10	3

Tabella 2 - Commissioni permanenti e speciali 2024

Regioni e Province autonome	Commissioni permanenti 2024	Commissioni speciali 2024
Abruzzo	6	1
Basilicata	4	0
Calabria	6	2
Campania	8	4
Emilia-Romagna	7	0
Lazio	13	4
Liguria	6	0
Lombardia	9	5
Marche	4	0
Molise	4	0
Piemonte	8	0
Puglia	7	3
Toscana	7	1
Umbria	3	1
Veneto	6	0
Friuli-Venezia Giulia	6	0
Sardegna	6	1
Sicilia	n.d.	n.d.
Trentino-Alto Adige	3	0
Valle d'Aosta	5	0
Bolzano	7	1
Trento	6	0
Totale	131	23
Media	6	1

Tabella 3 - Composizione Giunte regionali 2024 - Assessori

Regioni e Province autonome	Assessori 2024	Assessori esterni 2024
Abruzzo	6	1
Basilicata	5	1
Calabria	7	6
Campania	11	0
Emilia-Romagna	10	8
Lazio	10	5
Liguria	7	7
Lombardia	16	5
Marche	6	1
Molise	5	0
Piemonte	11	11
Puglia	10	2
Toscana	8	8
Umbria	5	3
Veneto	8	8
Friuli-Venezia Giulia	10	6
Sardegna	12	7
Sicilia	12	5
Trentino-Alto Adige	5	0
Valle d'Aosta	7	0
Bolzano	10	0
Trento	7	1
Totale	188	85
Incidenza %		45%

Tabella 4 - Rapporti Giunta-Consiglio 2024. Partecipazione del Presidente della Giunta ai lavori consiliari

Regioni e Province autonome	n. sedute consiliari 2024	n. interventi 2024	incidenza % 2024
Abruzzo	18	9	50%
Basilicata	28	18	64%
Calabria	13	8	62%
Campania	35	11	31%
Emilia-Romagna	37	3	8%
Lazio	18	4	22%
Liguria	39	23	59%
Lombardia	38	2	5%
Marche	32	7	22%
Molise	33	18	55%
Piemonte	39	3	8%
Puglia	24	13	54%
Toscana	45	33	73%
Umbria	21	15	71%
Veneto	39	3	8%
Friuli-Venezia Giulia	52	n.d.	--
Sardegna	42	4	10%
Sicilia	59	3	5%
Trentino-Alto Adige	10	7	70%
Valle d'Aosta	92	92	100%
Bolzano	43	34	79%
Trento	102	19	19%
Totale	859	329	
Incidenza %		38%	

Tabella 5 - Rapporti Giunta-Consiglio 2024. Partecipazione degli assessori ai lavori consiliari

Regioni e Province autonome	n. sedute consiliari 2024	n. interventi 2024	incidenza % 2024
Abruzzo	18	12	67%
Basilicata	28	24	86%
Calabria	13	9	69%
Campania	35	35	100%
Emilia-Romagna	37	31	84%
Lazio	18	14	78%
Liguria	39	27	69%
Lombardia	38	34	89%
Marche	32	32	76%
Molise	33	27	82%
Piemonte	39	27	69%
Puglia	24	24	100%
Toscana	45	33	73%
Umbria	21	19	90%
Veneto	39	37	95%
Friuli-Venezia Giulia	52	n.d.	--
Sardegna	42	25	60%
Sicilia	59	38	64%
Trentino-Alto Adige	10	8	80%
Valle d'Aosta	92	92	100%
Bolzano	43	34	79%
Trento	102	48	47%
Totale	859	630	
Incidenza %		73%	

Tabella 6 - Attività ispettiva dei Consigli regionali sulle Giunte regionali 2024

Regioni e Province autonome	n. atti presentati 2024	n. atti discussi 2024	incidenza % 2024
Abruzzo	46	23	50%
Basilicata	131	41	31%
Calabria	106	85	80%
Campania	296	0	0%
Emilia-Romagna	717	612	85%
Lazio	269	112	42%
Liguria	356	286	80%
Lombardia	450	390	87%
Marche	384	338	88%
Molise	76	55	72%
Piemonte	201	159	79%
Puglia	85	36	42%
Toscana	353	236	67%
Umbria	143	103	72%
Veneto	189	87	46%
Friuli-Venezia Giulia	495	357	72%
Sardegna	235	50	21%
Sicilia	781	383	49%
Trentino-Alto Adige	80	76	95%
Valle d'Aosta	849	837	99%
Bolzano	1190	1124	94%
Trento	661	496	75%
Totale	8.093	5.886	
Incidenza %		73%	

Tabella 7 - Attività di indirizzo dei Consigli regionali sulle Giunte regionali 2024

Regioni e Province autonome	n. atti presentati 2024	n. atti discussi 2024	incidenza % 2024
Abruzzo	52	16	31%
Basilicata	43	5	12%
Calabria	35	23	66%
Campania	60	0	0%
Emilia-Romagna	165	133	81%
Lazio	322	213	66%
Liguria	149	61	41%
Lombardia	870	836	96%
Marche	120	33	27%
Molise	75	57	76%
Piemonte	112	62	55%
Puglia	63	4	6%
Toscana	1034	206	20%
Umbria	63	32	51%
Veneto	210	94	45%
Friuli-Venezia Giulia	293	211	72%
Sardegna	50	36	72%
Sicilia	248	166	67%
Trentino-Alto Adige	39	34	87%
Valle d'Aosta	316	309	98%
Bolzano	190	111	58%
Trento	2.519	154	6%
Totale	7.028	2.796	
Incidenza %		37%	

2. La normativa istituzionale¹

Le leggi di modifica degli statuti regionali

Nel corso del 2024 le Regioni a Statuto ordinario hanno adottato tre leggi di revisione statutaria.

La legge statutaria della Regione Basilicata n. 1/2024² ha modificato l'art. 15, comma 2 dello Statuto della Regione Basilicata prevedendo che l'iniziativa legislativa dei cittadini si eserciti mediante la presentazione da parte di almeno duemila elettori, rappresentativi di almeno due Comuni per ciascun ente di area vasta, di un progetto di legge redatto in articoli e accompagnato da una relazione illustrativa. Inoltre, viene disposta l'abrogazione dell'art. 22, comma 4, dello Statuto della Regione Basilicata, il quale prevedeva che la Consulta di garanzia statutaria sovrintende alle elezioni regionali e alle votazioni referendarie.

La legge statutaria della Regione Umbria n.1/2024 ha introdotto un nuovo Statuto della Regione Umbria, modificando integralmente il contenuto della legge regionale 16 aprile 2025, n. 21³.

La legge statutaria della Regione Marche n. 1/2024⁴ ha introdotto delle modifiche agli artt. 13 e 22 dello Statuto Regionale. Nello specifico all'art. 13, comma 4, sono stati aggiunti, in fine, i seguenti periodi: *«I componenti dell'Ufficio di Presidenza che cessano di far parte del Gruppo consiliare al quale appartenevano al momento dell'elezione decadono dall'incarico. Tale disposizione non si applica quando la cessazione sia stata deliberata dal Gruppo di provenienza, ovvero in caso di scioglimento o fusione con altri Gruppi consiliari»*. All'art. 22, comma 5-bis, invece è stata prevista l'aggiunta, infine, dei seguenti periodi *«Il Presidente e il Vicepresidente che cessano di far parte del Gruppo consiliare al quale appartenevano al momento della nomina decadono dall'incarico. Tale disposizione non si applica quando la cessazione sia stata deliberata dal Gruppo di provenienza, ovvero in caso di scioglimento o fusione con altri Gruppi consiliari»*.

La legislazione in materia elettorale e referendaria

¹ Alessandro De Nicola, Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato - Università degli Studi Roma Tre.

² Legge statutaria Regione Basilicata n.1/2024, recante *Modifiche agli articoli 15 e 22 della legge regionale 17 novembre 2016, n. 1 (Statuto della Regione Basilicata)*.

³ Legge statutaria della Regione Umbria n. 1/2024, recante *Ulteriori modificazioni e integrazioni della legge regionale 16 aprile 2025, n. 21 (Nuovo Statuto della Regione Umbria)*.

⁴ Legge statutaria della Regione Marche n. 1/2024, recante *Modifiche alla legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1 (Statuto della Regione Marche)*.

Nel periodo di riferimento del presente *Rapporto*, sono state adottate le seguenti leggi di modifica della legislazione elettorale regionale o provinciale autonoma:

Il Friuli-Venezia Giulia ha adottato la LR n. 1/2024, recante *Disposizioni urgenti per lo svolgimento nell'anno 2024 delle consultazioni elettorali e disposizioni in materia di elezioni comunali e regionali. Modifiche alle leggi regionali 19/2013 e 28/2007*.

La Provincia autonoma di Bolzano ha adottato la LP n.10/2024, recante *Modifica della legge provinciale 19 settembre 2017, n. 14, "Disposizioni sull'elezione del Consiglio provinciale, del presidente della Provincia e sua composizione ed elezione della Giunta provinciale*.

La Regione Campania ha adottato la LR n. 17/2024, recante *Modifiche alla legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e alla legge regionale 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale ed organizzativo)*.

La Regione Puglia ha adottato la LR n. 42/2024, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025)*, al cui art. 219 si prevedeva una modifica dell'art. 6, comma 2, della legge regionale 9 febbraio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale), in materia di termini per la cessazione delle cause di ineleggibilità a componenti del Consiglio regionale.

La legislazione in materia di enti locali

Per l'anno di riferimento di questo *Rapporto* si segnalano le seguenti leggi regionali che hanno avuto a oggetto il riordino o il conferimento di funzioni agli enti locali.

- Regione Lazio: LR n. 4/2024; LR n. 17/2024, recante *Variazioni al bilancio di previsione finanziario della Regione Lazio 2024-2026. Disposizioni varie* (art. 17); LR n. 20/2024 (artt. 29, 31, 34, 37); LR n. 22/2024 (art. 9);
- Regione Toscana: LR n. 61/2024; LR n. 35/2024; LR n. 61/2024;
- Regione Umbria: LR n. 10/2024; LR n. 12/2024; LR n. 13/2024; LR n. 14/2024; LR n. 16/2024; LR n. 18/2024; LR n. 21/2024; LR n. 23/2024; LR n. 25/2024; LR n. 4/2024; LR n. 6/2024; LR n. 8/2024; LR n. 13/2024; LR n. 14/2024; LR n. 18/2024; LR n. 21/2024; LR n. 23/2024; LR n. 25/2024.
- Regione Campania: LR n. 4/2024.
- Regione Veneto: LR n. 9/2024; LR n. 33/2024 (art. 6).

- Provincia autonoma di Bolzano: LP n. 2/2024.
- Regione Sardegna: LR n. 9/2024; LR n. 7/2024; LR n. 4/2024.

Le altre leggi di attuazione statutaria

Le altre leggi di immediata (in quanto risulti una precisa riserva normativa) o, comunque, di esplicita attuazione statutaria.

- Regione Piemonte: LR n. 10/2024, recante Norme in *materia di interventi in amministrazione diretta di sistemazione idraulico forestale, assetto idrogeologico e vivaistica forestale*
- Regione Lazio: LR n. 3/2024, LR 26 luglio 2024, n. 11; LR n. 18/2024, recante *Nuove disposizioni in materia di cooperazione sociale*; LR n. 20/2024; LR n. 22/2024.

I decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali

Nel periodo di riferimento per questo *Rapporto* sono stati approvati due decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali. Si tratta nello specifico:

- del d.lgs. 22 febbraio 2024, n. 26 recante *Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol* recanti modifiche al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267, in materia di volontariato e relative competenze legislative della Provincia autonoma di Bolzano.
- del d.lgs. 19 aprile 2024, n. 64 recante *Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol* recanti modifiche al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267, in materia di volontariato.

Le leggi istituzionali di carattere provvedimentale (e disciplina dei relativi procedimenti)

Per il periodo di riferimento di questo *Rapporto* si individuano le seguenti leggi istituzionali attuative di disposizioni costituzionali e di carattere prevalentemente provvedimentale.

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

Per l'anno di riferimento di questo *Rapporto* si possono segnalare leggi in materia di enti locali che hanno avuto a oggetto l'incorporazione di comuni o l'istituzione di nuovi comuni mediante fusione.

In particolare:

- Regione Lombardia: LR n. 2/2024; LR n. 6/2024, LR n. 19/2024.

3. L'agricoltura e il turismo*

Gli interventi legislativi e regolamentari in materia agricola

La produzione legislativa in materia di sviluppo rurale del 2024 è inferiore rispetto a quella dell'anno precedente: sono 15 le leggi classificate come "agricoltura", cui si aggiungono altre 6 leggi del settore "caccia e pesca", per un totale, dunque, di 21 leggi (erano 38 nel 2023). Tale settore si conferma, comunque, il più dinamico del macrosettore "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.

Anche il numero dei regolamenti del 2024 in materia di sviluppo rurale – un po' inferiore rispetto all'anno precedente (sono 35 nella materia agricoltura più 8 in materia "caccia e pesca" nel 2024 rispetto ai 55 totali del 2023) – conferma la predominanza di questo comparto del macrosettore sviluppo economico rispetto agli altri.

Tabella n. 1: *Leggi e regolamenti nelle materie Agricoltura, Caccia e Pesca. Anno 2024*

	2024	
	LR	RR
Agricoltura	15	35
Caccia/pesca	6	8
Tot.	21	43

Sulle attività agricole principali di *coltivazione* e *allevamento* si ricordano la LR n. 11/2024 della **Lombardia** che, tra le altre cose, inserisce nel Testo Unico sull'agricoltura un titolo dedicato alla coltivazione, raccolta e prima trasformazione delle piante officinali; la LR n. 10/2024 della **Calabria** che disciplina l'attività di pascolo di animali da allevamento nel territorio regionale al fine di prevenire il rischio di diffusione di malattie trasmissibili, tutelare le proprietà pubbliche e private e preservare il benessere degli animali.

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, si ricordano: le LLRR nn. 7 e 9 della **Campania** che disciplinano, rispettivamente, le attività enoturistiche e l'oleoturismo; la LR n. 13/2024 del **Veneto** che novella la disciplina sull'agriturismo in materia di codici identificativi delle aziende che esercitano attività di ospitalità; il DPP n. 21-27 Leg. del 2024 di

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

Trento che modifica il regolamento d'attuazione della legge provinciale sull'agriturismo.

Puntano alla *valorizzazione delle produzioni agroalimentari* ed enogastronomiche locali e di qualità, la LR n. 6/2024 della **Puglia** che modifica la disciplina sulla valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari a chilometro zero e la LR n. 9/2024 della stessa Regione che promuove e sostiene la conoscenza e valorizzazione dei prodotti di eccellenza DOP e IGP; la LR n. 3/2024 della **Lombardia** sulla promozione delle azioni di sostenibilità del sistema agroalimentare realizzate dai distretti del cibo. A queste si aggiungono la LR n. 6/2024 delle **Marche** sulla promozione e la valorizzazione delle ricette e dei menù della cucina marchigiana e la LR n. 19/2024 dell'**Umbria** sulla valorizzazione della dieta mediterranea.

Sulla promozione delle *funzioni socio-culturali e ambientali dell'attività agricola* si ricordano le LR n. 47/2024 della **Basilicata**, n. 22/2024 della **Calabria** e n. 12/2024 del **Piemonte** che pongono la pratica del pastoralismo e della transumanza al centro di un processo di rilancio culturale e turistico, riconoscendo l'imprenditore agricolo che esercita tali attività "pastore presidio del territorio"; la LR n. 37/2024 della **Calabria** che riconosce la castanicoltura quale patrimonio culturale regionale da sostenere, promuovere, valorizzare e salvaguardare; la LR n. 6/2024 del **Veneto** per la salvaguardia e la valorizzazione dei gelsi e dell'itinerario turistico culturale regionale "via della seta venera"; la LR n. 8/2024 della **Puglia** che riconosce il pregio naturalistico, storico culturale e identitario degli alberi d'ulivo e, in particolare, di quelli monumentali. Modifica la disciplina regionale in materia di orti urbani e ortoterapia, la LR n. 8/2024 della **Lombardia**, mentre aggiorna la disciplina sugli usi civici alla luce della disciplina statale sui domini collettivi del 2017, la LR n. 4/2024 della **Calabria**.

Tra gli interventi dedicati all'attività di *selvicoltura* e alle foreste più in generale, si ricordano la LR n. 18/2024 del **Piemonte** in materia di interventi in amministrazione diretta di sistemazione idraulico forestale, assetto idrogeologico e vivaistica forestale e la LR n. 27/2024 della **Calabria** che modifica la disciplina del 2013 in materia di forestazione.

Diverse le leggi di modifica e novellazione delle discipline regionali sulla raccolta e la commercializzazione dei *funghi spontanei e dei tartufi*, come le LR n. 17/2024 delle **Marche**, la LR n. 7/2024 della **Puglia** e la LR n. 21/2024 del **Veneto** in tema di tartufi; la LR n. 4/2024 dell'**Umbria** in tema di funghi.

Le leggi regionali in materia di *caccia* sono costituite principalmente da interventi di modifica e aggiornamento delle discipline regionali sulla protezione della fauna selvatica e il prelievo venatorio, come la LR n. 25/2024 del **Veneto**; la LR n. 12/2024

delle **Marche**; la LR n. 10/2024 della **Basilicata**. La LP n. 2/2024 di **Trento** modifica la disciplina del 2018 relativa all'attuazione della direttiva 92/43 sulla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche e, in particolare, sulla tutela del sistema alpicolturale. A queste si aggiungono alcuni regolamenti come il RR n. 3/2024 dell'**Emilia-Romagna** in materia di gestione degli ungulati sul territorio regionale e il RR n. 2/2024 della **Puglia** che modifica il regolamento sugli Ambiti Territoriali di Caccia.

In materia di *pesca* si ricordano i regolamenti di **Veneto** (RR n. 2/2024) e **Lombardia** (RR n. 4/2024) per la tutela della fauna ittica e per la disciplina della pesca nelle acque del lago di Garda e il RR n. 1/2024 del **Veneto** di modifica del regolamento dell'anno precedente in materia di pesca e acquacoltura.

Tra i provvedimenti di modifica *multisettoriali*, si ricordano la LR n. 27/2024 del **Veneto** di adeguamento ordinamentale in materia, tra l'altro, di agriturismo, politiche forestali e ortofloro-vivaismo; la LR n. 1/2024 della **Valle d'Aosta** di modifica della disciplina sugli aiuti regionali in materia di agricoltura e sviluppo rurale e delle norme sulle consorterie e altre forme di dominio collettivo; il DPP n. 19/2024 di **Bolzano** che modifica vari regolamenti di esecuzione in materia di produzione, lavorazione e vendita al pubblico di prodotti agricoli; coltivazione, raccolta, lavorazione e commercializzazione di piante officinali, piante aromatiche e piante selvatiche; tutela delle acque; ordinamento dei masi chiusi e sull'assistenza creditizia ai coltivatori diretti assuntori di masi chiusi. Si ricorda, infine, il RR n. 2/2024 dell'**Emilia-Romagna** in materia di utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, del digestato e delle acque reflue.

Temi e tendenze della legislazione regionale in agricoltura (anno 2024)	Riferimenti normativi
<i>Enoturismo, oleoturismo</i>	LR n. 7/2024 Campania; LR n. 9/2024 Campania
<i>Pastoralismo e transumanza</i>	LR n. 47/2024 Basilicata; LR n. 22/2024 Calabria; LR n. 12/2024 Piemonte
<i>Valorizzazione culturale risorse agricole</i>	LR n. 6/2024 Veneto; LR n. 8/2024 Puglia, LR n. 37/2024 Calabria

Gli interventi legislativi e regolamentari in materia di turismo

Nella materia turismo il numero di leggi prodotte è un po' in aumento rispetto all'anno precedente: nel 2024, infatti, sono 20 le leggi in materia di turismo (erano

12 nel 2023) e rimane confermata la tendenza secondo cui tale settore, dopo l'agricoltura e lo sviluppo rurale, si dimostra il più attivo del macrosettore "sviluppo economico".

Nell'anno 2024 l'attività regolamentare in materia turistica conta 14 regolamenti.

Tabella n. 2: *Leggi e regolamenti nella materia Turismo. Anno 2024*

	2024	
	LR	RR
Turismo	20	14

Nel 2024 due Regioni, la Toscana e l'Umbria, hanno sistematizzato la legislazione regionale in materia di turismo in un Testo Unico. In particolare, la **Toscana**, con LR n. 61/2024 "Testo Unico del turismo", ha riorganizzato le norme regionali in dieci Titoli dedicati a: il sistema organizzativo del turismo; le strutture ricettive; le locazioni turistiche; gli obblighi di comunicazione e pubblicità; le agenzie di viaggio e turismo; il trasporto turistico; le professioni turistiche; la vigilanza e il controllo; le norme transitorie, finali e le abrogazioni. L'**Umbria**, con la LR n. 23/2024 "Legge regionale in materia di turismo", ha dedicato gli otto Titoli a: le disposizioni generali; il turismo lento, esperienziale, sostenibile e accessibile; le strutture ricettive turistiche; l'ospitalità non convenzionale; i requisiti igienico sanitari e la preparazione e somministrazione di alimenti nelle strutture ricettive; l'organizzazione e l'intermediazione di viaggi; le professioni turistiche; le disposizioni finanziarie, finali e transitorie.

Tra le leggi che riguardano *l'organizzazione del sistema turistico*, si ricordano la LR n. 23/2024 della **Valle d'Aosta** in materia di sostegno alle Pro loco per l'organizzazione e lo svolgimento di manifestazioni pubbliche e la LR n. 2/2024 della **Calabria** che modifica la disciplina del 2020 sempre in tema di Pro loco.

Sono riconducibili al macro-tema delle *strutture dirette all'ospitalità*: la LR n. 1/2024 della **Liguria** che ha riordinato in un Testo Unico le norme in materia di strutture turistico ricettive (strutture alberghiere, strutture all'aria aperta; strutture extralberghiere; appartamenti ammobiliati; strutture balneari); la LR n. 4/2024 del **Veneto** che modifica la LR sul turismo del 2013 per introdurre la disciplina delle "stanze panoramiche"; la LR n. 26/2024 della **Calabria** che modifica le norme sulla classificazione delle strutture ricettive extralberghiere per disciplinare l'albergo nautico diffuso; la LR n. 21/2024 dell'**Abruzzo** che modifica la disciplina del sistema turistico regionale del 2023 per inserirvi un articolo dedicato alle strutture residenziali universitarie; i RR n. 4 e 5 del 2024 del **Veneto** sulle modalità di rilascio

del codice identificativo regionale (il primo) e di modifica del regolamento del 2019 sugli obblighi informativi riguardanti gli alloggi dati in locazione turistica (il secondo).

Possono essere considerati interventi di *valorizzazione turistica delle risorse* regionali, volti, 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. 38/2024 della **Calabria** sul riconoscimento e la certificazione dei “borghi marinari” e la loro salvaguardia culturale; la LR n. 17/2024 **Lombardia** che punta alla diffusione del turismo equestre tramite la realizzazione di reti di ippovie; la LR n. 17/2024 della **Puglia** sul riconoscimento, la valorizzazione e la promozione del mototurismo quale offerta turistica stagionalizzata e specializzata nella scoperta e valorizzazione dei territori attraverso l'utilizzo dei motocicli; la LR n. 5/2024 del **Veneto** che introduce disposizioni per il riconoscimento e la valorizzazione del turismo fluviale quale forma di offerta turistica sostenibile in cui la attrattiva è fondata sul patrimonio di risorse paesaggistiche, naturali, storiche, culturali, produttive, sportive ed enogastronomiche; il RR n. 7/2024 del **Piemonte** che, in attuazione della LR n. 23/2023 sulla valorizzazione del patrimonio geologico, disciplina i criteri per la ricognizione dei geositi e le modalità acquisizione e aggiornamento dei dati raccolti per il relativo catasto regionale; il RR n. 2/2024 della **Lombardia** che modifica il regolamento sulla rete escursionistica per inserirvi i sentieri di montagna di interesse storico.

Temi e tendenze della legislazione regionale in materia di turismo (anno 2024)	Riferimenti normativi
<i>Testi Unici</i>	LR n. 61/2024 Toscana; LR n. 23/2024 Umbria; LR n. 1/2024 Liguria
<i>Valorizzazione delle risorse del territorio</i>	LR n. 38/2024 Calabria; LR n. 17/2024 Lombardia; LR n. 17/2024 Puglia; LR n. 5/2024 Veneto

4. La sanità regionale nel 2024*

L'analisi prende in considerazione i provvedimenti che le Regioni hanno ritenuto importante segnalare nei questionari somministrati¹. 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, seguendo la suddivisione degli anni precedenti², 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 933 e risultano il numero più alto rispetto agli atti presentati negli anni precedenti³.

Scarsi, se non nulli, risultano atti riguardanti l'emergenza epidemiologica da Covid-19 (Coronavirus).

Scendono quelli riguardanti il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) riguardante la Missione 6, ovvero la Salute. Dai 47 del 2022 si passa ai 63 del 2023 per tornare adesso nel 2024 a 45 atti. Rimangono bilanciati sulle 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 2024. Si conferma la predominanza anche per quest'anno dei decreti di giunta regionale/provinciale. Le due regioni commissariate, Calabria e Molise, hanno presentato decreti del Commissario ad acta⁴, rispettivamente 60 e 188.

Grafico 1 - Frequenza tipologia atti normativi e amministrativi regionali per l'anno 2024.

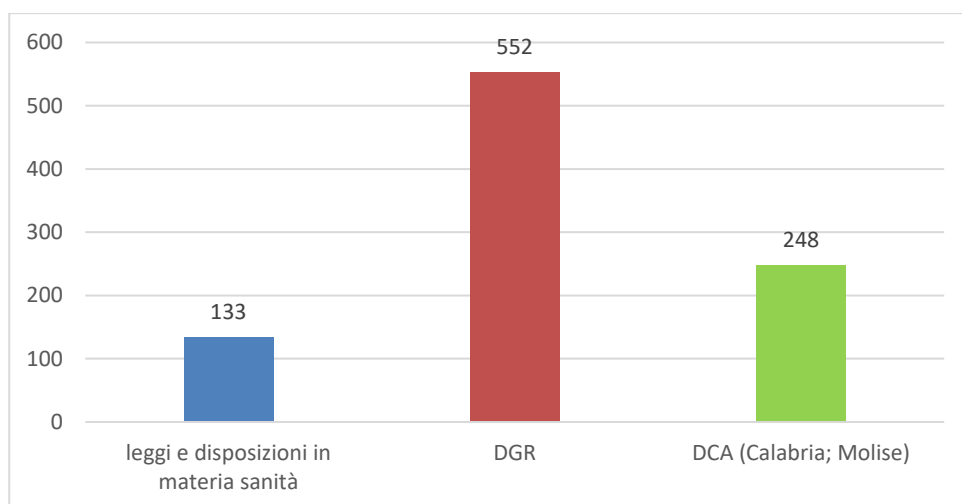
* Di Luca Giachi, Tecnologo - CNR ISSIRFA

¹ Non hanno risposto al questionario le Regioni Marche e Puglia.

² Per i dati dei bienni precedenti 2014-2015, 2016-2017, 2018-2019 e per gli anni 2020, 2021, 2022 e 2023 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 e "Rapporto 2023 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea" per l'anno 2022.

³ Negli anni precedenti: 2023 - 791 atti; 2022- 542 atti; 2021- 841 atti; 2020- 896 atti. Va ricordato che di media ogni anno due regioni non sempre le stesse non inviavano il questionario.

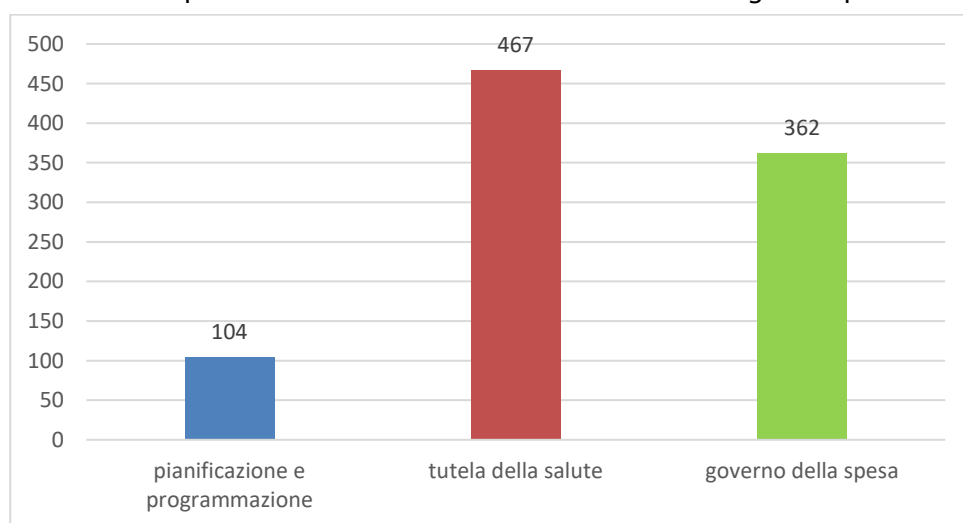
⁴ Come scritto le regioni commissariate sono Calabria e Molise. Le regioni sottoposte al piano di rientro sono: Abruzzo, Campania, Lazio, Puglia e Sicilia. Come ricordato nella nota 1, la Puglia non ha presentato il questionario.



Fonte: *elaborazioni CNR ISSIRFA su dati questionario Camera*

Il Grafico 2 presenta il numero complessivo di atti per l'anno 2024 (933) 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 l'anno 2024 per dimensioni



Fonte: *elaborazioni CNR ISSIRFA su dati questionario Camera*

Il grafico 3 presenta la ripartizione degli atti per le sottodimensioni¹.

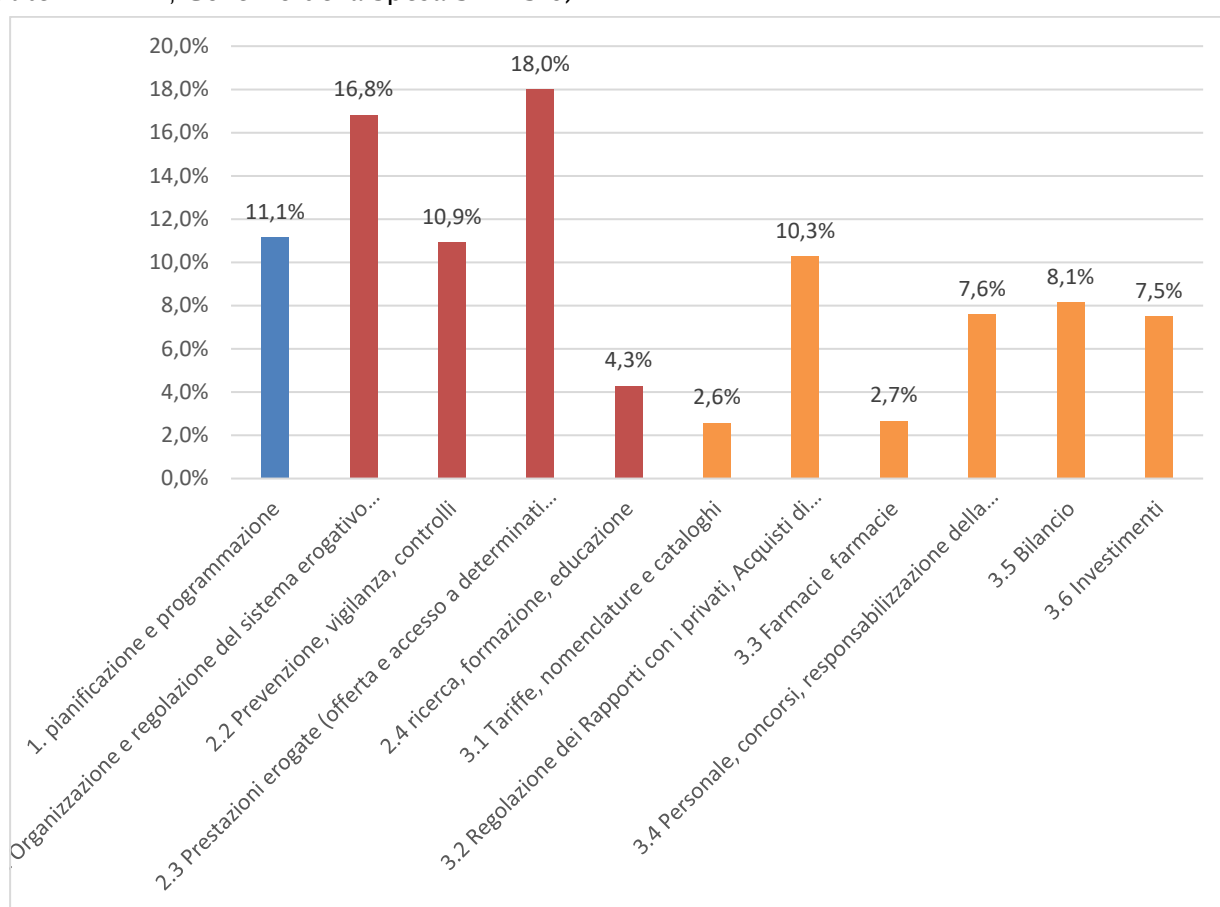
Come l'anno precedente si conferma, tra le sottodimensioni della Tutela della Salute, gli importanti valori delle 2.3 “Prestazioni Erogate” e del 2.1 “Organizzazione

¹ Ricordiamo qui la divisione per dimensioni e sottodimensioni. 1. Pianificazione e Programmazione. Per la Tutela della Salute: 2.1 Organizzazione e regolazione del sistema erogativo SSR; 2.2 Prevenzione, vigilanza, controlli; 2.3 Prestazioni erogate (offerta e accesso a determinati trattamenti); 2.4 ricerca, formazione, educazione. Per il Governo della Spesa le sottodimensioni: 3.1 Tariffe, nomenclature e cataloghi; 3.2 Regolazione dei Rapporti con i privati, Acquisti di beni e servizi; 3.3 Farmaci e farmacie; 3.4 Personale, concorsi, responsabilizzazione della dirigenza; 3.5 Bilancio; 3.6 Investimenti.

e Regolazione del sistema erogativo del SSR”. Per il Governo della Spesa vi è un generale equilibrio, si sottolinea più che altro i bassi valori del 3.1 “Tariffe, nomenclature e cataloghi” e 3.3 “Farmaci e farmacie”.

Come ormai ogni anno, vanno ricordati gli atti a tematica “liste d’attesa” (presenti nella sottodimensione “Organizzazione e regolazione del sistema erogativo SSR”) anche quest’anno in gran numero (32) e dove legiferano tutte le regioni, alcune più di una volta.

Grafico 3 - Ripartizione atti normativi e amministrativi regionali in percentuale per l'anno 2024 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*

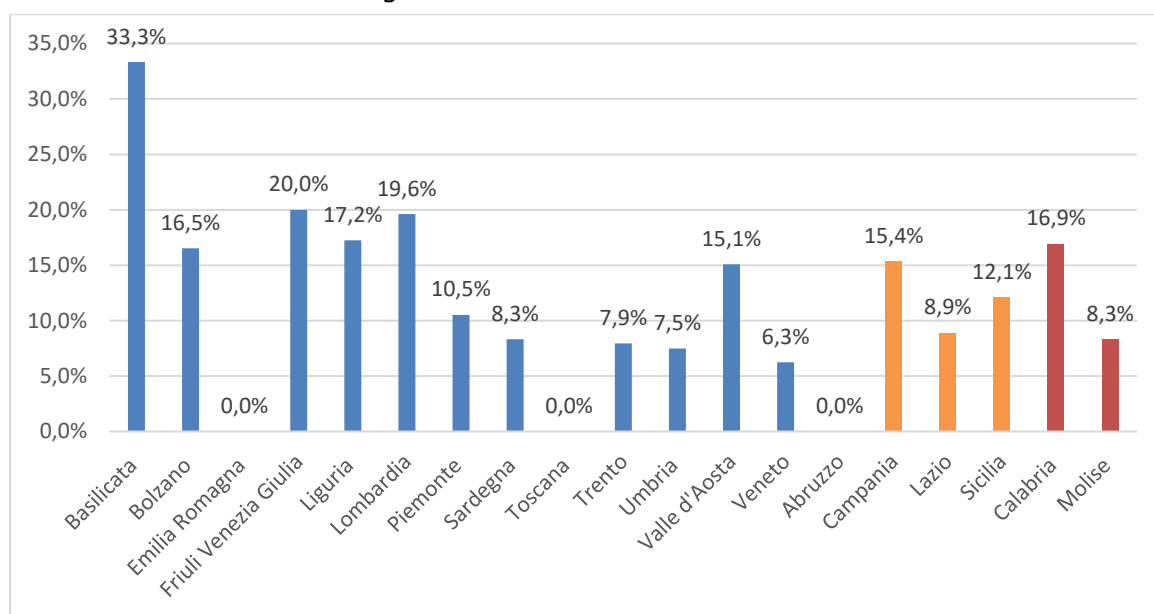
I grafici 4-5-6 presentano la distribuzione a livello regionale della produzione normativa e amministrativa in percentuale¹ segnalata nelle tre dimensioni principali. Per uniformità di analisi nei grafici le Regioni sono ordinate come segue: Regioni

¹ 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 3; Bolzano 109; Calabria 65; Campania 13; Emilia-Romagna 8; Friuli-Venezia Giulia 5; Lazio 56; Liguria 29; Lombardia 51; Molise 192; Piemonte 19; Sardegna 48; Sicilia 33; Toscana 11; Trento 63; Umbria 147; Valle d'Aosta 53; Veneto 16.

con il bilancio in pareggio o attivo (colore blu), Regioni in piano di rientro (colore giallo), Regioni commissariate (colore rosso)¹.

Per quanto riguarda la Pianificazione e Programmazione (grafico 4) si evidenzia l'assenza di atti per Emilia-Romagna, Toscana e Abruzzo. È da considerarsi poco significativo il valore della Basilicata in quanto la regione ha presentato nel questionario un numero complessivo di soli 3 atti.

Grafico 4 - Ripartizione atti normativi e amministrativi regionali in percentuale per l'anno 2024 della dimensione Pianificazione e Programmazione.

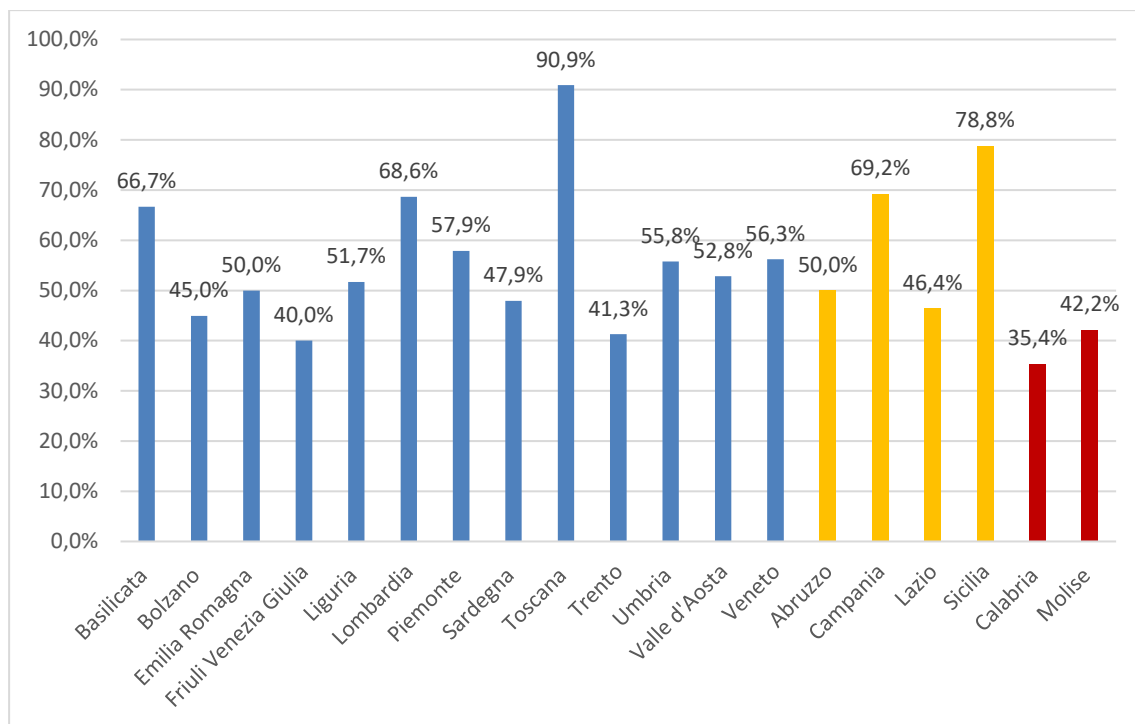


Fonte: *elaborazioni CNR ISSIRFA su dati questionario Camera*

Nella dimensione Tutela della Salute (grafico 5) c'è un complessivo equilibrio tra tutte le regioni. Come nel caso della Basilicata per la pianificazione e programmazione anche in questo caso gli alti valori di Toscana e Campania vanno presi con le dovute cautele (nel complesso presentano 11 e 13 atti). Tra le prestazioni erogate la tendenza è quella dell'anno precedente con legiferazioni alte per quattro tematiche: le cure palliative, lo spettro autistico, le malattie rare e la fibromialgia. Si evidenzia un aumento di atti riguardanti a tematica psicologia (psicologia delle cure primarie, bonus psicologia).

Grafico 5 - Ripartizione atti normativi e amministrativi regionali in percentuale per l'anno 2024 della dimensione Tutela della Salute.

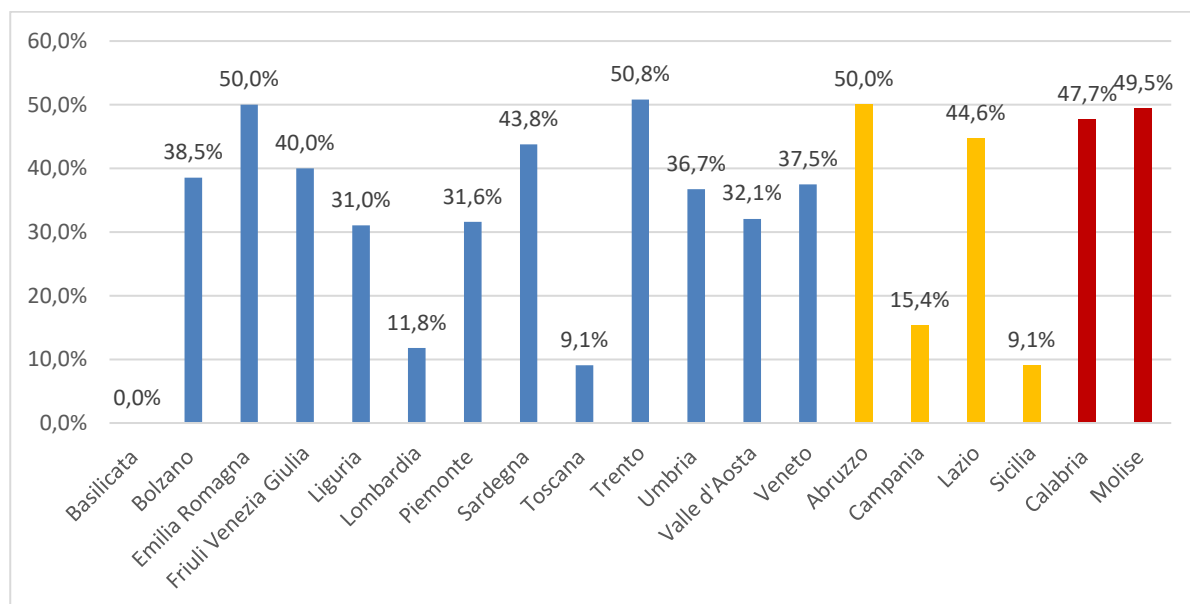
¹ Per completezza le regioni Campania e Puglia, che non hanno inviato il questionario, sono ambedue in piano di rientro.



Fonte: *elaborazioni CNR ISSIRFA su dati questionario Camera*

Per i valori del Governo della Salute (grafico 6) è più “facile” sottolineare i valori bassi: Lombardia, Toscana, Campania e Sicilia. Svettano il numero degli atti per la provincia autonoma di Trento, Abruzzo e delle regioni commissariate.

Grafico 6 - Ripartizione atti normativi e amministrativi regionali in percentuale per l'anno 2023 della dimensione Governo della Salute.



Fonte: *elaborazioni CNR ISSIRFA su dati questionario Camera*

5. La legislazione regionale in materia socio-assistenziale nel 2024*

Quadro d'insieme

Nel 2024 la produzione normativa regionale in materia socio-assistenziale si mantiene, con 37 leggi di settore, in linea con il 2023 (39), ma in sole quattordici Regioni (Tab. 2), e più mirata e concentrata su alcuni aspetti quali le politiche di genere (21,6 % della legislazione di settore), la disabilità e non autosufficienza (insieme quasi il 22%), la riorganizzazione dei servizi sociali (13,5%), il Terzo settore (16%).

Le Regioni ricorrono a strumenti estremamente diversificati (v. Tab. 1) per intervenire nei diversi ambiti dell'assistenza sociale, privilegiando talvolta, leggi specifiche per riordinare la materia, ma anche norme inserite in leggi finanziarie o multisettore, quando si tratta di interventi di manutenzione volti ad introdurre nuovi istituti o per prevedere dei "correttivi" delle disposizioni esistenti; infine molto ampio è, naturalmente, il ricorso a regolamenti ed atti amministrativi, sia per espresso rinvio delle leggi regionali, ma anche statali, quando si tratta di riparto di fondi nazionali a cui, spesso, si accompagna anche una programmazione regionale a "cascata" dei servizi e degli interventi.

Per quanto concerne la produzione amministrativa¹ la maggiore produzione di atti si concentra su quelli relativi agli aspetti istituzionali ed organizzativi (16% degli atti indicati), seguiti da quelli relativi alle politiche per la famiglia (14% degli atti indicati) e sulle politiche abitative (13% degli atti indicati).

Tabella 1 – Strumenti normativi per area di fragilità (schema di sintesi)

Sintesi qualitativa dei principali strumenti normativi utilizzati dalle Regioni nel 2024 in relazione alle diverse aree di fragilità, distinguendo tra leggi di politiche sociali, leggi finanziarie/multisetore e atti amministrativi.

Area di fragilità	Leggi di politiche sociali (esempi)	Leggi finanziarie / multisettore (esempi)	DGR / DCR (esempi di utilizzo)
Disabilità e progetto di vita	LR Sicilia 5/2024; LR Umbria 16/2024 su	Leggi finanziarie con fondi per vita indipendente,	Linee guida regionali su valutazione multidimensionale

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

¹ Sono quattordici le Regioni che hanno segnalato gli atti amministrativi di particolare rilevanza nell'ambito dell'assistenza sociale.

	famiglia e caregiver	centri diurni, progetti personalizzati	e budget di progetto; programmazione fondi
Anziani e non autosufficienti	Leggi su garanzie e figure di tutela (es. garanti anziani/disabili)	Leggi di bilancio e variazioni (es. Sardegna) con stanziamenti per non autosufficienza	DGR di riparto fondi e definizione livelli di assistenza domiciliare e residenziale
Famiglia, minori, genitori separati	LR Umbria 16/2024 su politiche familiari; altre leggi su nuclei fragili	Norme in leggi di bilancio su contributi, bonus e misure abitative per famiglie in difficoltà	Programmi su sostegni economici, servizi territoriali, contrasto alla povertà educativa
Donne vittime di violenza	LR Basilicata 14/2024; LR Veneto 30/2024; LR Toscana 8/2024 LR Puglia 25/2024	Disposizioni in leggi finanziarie su fondi per CAV, case rifugio, progetti di autonomia	DGR sulla programmazione delle reti antiviolenza, housing e interventi integrati
Giovani, dipendenze, carcere	LR Toscana 40/2024; LR Sicilia 26/2024	Leggi multisetore con norme su spazi giovani, prevenzione e reinserimento	DGR su progetti di prevenzione, inclusione sociale e reinserimento lavorativo

Organizzazione del servizio regionale

Nel 2024 le leggi in questo ambito rappresentano il 13,5% delle leggi di settore, con alcuni rilevanti interventi “di sistema” e atti di manutenzione istituzionale. Tra le leggi più significative è quella del Veneto n. 9/2024, che ridefinisce l’assetto organizzativo e gli strumenti di pianificazione degli interventi e dei servizi sociali, riordinando l’intero comparto. Tra gli atti amministrativi di maggiore rilievo si segnalano i Piani regionali di Liguria e Lombardia.

La legge lombarda definisce gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) come livello fondamentale di programmazione, rafforza il ruolo degli uffici di piano e coordina in modo più stretto gli ambiti del sociale, sanitario e lavoro.

Interventi su aspetti istituzionali e organizzativi si registrano anche in Umbria, Toscana e nella Provincia autonoma di Trento, con leggi che incidono sulla qualità del lavoro e dei servizi alla persona, sulla struttura degli ambiti e sugli strumenti di

programmazione. Nel loro insieme, questi interventi confermano la tendenza a valorizzare gli ambiti territoriali e le strutture tecniche (uffici di piano, équipe multiprofessionali) come condizioni per un welfare locale realmente integrato in linea con la legislazione nazionale.

FOCUS VENETO LR n. 9/2024

La legge veneta (LR n. 9/2024) riorganizza profondamente il servizio sociale regionale spostando il “baricentro” da un sistema fortemente rivolto alle ULSS e ad una governance socio-sanitaria. La precedente architettura socio-sanitaria, definita dalla LR 56/1994, prevedeva che la Regione promuovesse la delega della gestione dei servizi sociali dai Comuni alle ULSS, anche con specifici finanziamenti, e collocava i Piani di zona in ambiti territoriali corrispondenti a quelli delle ULSS (approvati dal Sindaco o dalla Conferenza dei Sindaci). Gli ATS, funzionavano soprattutto come “perimetri di programmazione” e non come soggetti obbligatori di gestione¹. La gestione associata del sociale non era imposta come modello unico e strutturato ma convivevano soluzioni diversificate (delega alle ULSS, comune capofila, convenzioni/accordi), con livelli di “stabilità organizzativa” variabili e spesso legati a singole misure o progettualità (anziché a un ente/ambito stabile).

Nella nuova configurazione l’ATS costituito di norma dai Comuni compresi nel distretto dell’Azienda ULSS, rende obbligatoria la gestione associata della funzione socio-assistenziale tramite ATS (art. 8). Questo sposta l’“unità base” verso una scala distrettuale (in Veneto oggi i distretti sono indicati come 26 complessivi), quindi potenzialmente con ambiti più piccoli e più vicini all’operatività territoriale (rispetto ai 21 ATS “ex ULSS”). Il nuovo modello prevede che i Comuni debbano gestire la funzione socio-assistenziale in forma associata tramite ATS; la legge orienta verso forme associative con personalità giuridica, preferibilmente azienda speciale consortile pubblica; per i Comuni capoluogo è ammessa la convenzione già stabilmente costituita. È inoltre esclusa la trasformazione in società ex art. 115 TUEL (per mantenere la gestione in ambito pubblico)². L’ATS potrà comunque affidare servizi a soggetti

¹ La DGR 1191/2020, per esempio, aveva riconosciuto 21 ATS coincidenti con le aree ULSS pre-riforma 2016.

² La L.R. Veneto 9/2024 prevede espressamente che, per garantire che la funzione socio-assistenziale resti in ambito pubblico, “è esclusa l’applicabilità” dell’art. 115 TUEL. E’ pertanto escluso che i Comuni che costituiscono/gestiscono l’ATS in una forma “pubblica” (es. azienda speciale consortile pubblica, che la legge indica come preferibile), possano poi “convertirla” in una S.p.A. (o altra società di capitali) facendo ricorso dell’art. 115 TUEL. Questo articolo consente ai Comuni (e ad altri enti locali) di trasformare un’azienda speciale (ente strumentale di diritto pubblico) in una società di capitali (tipicamente S.p.A.

esterni (Terzo Settore, appalti, ecc.), ma la titolarità/struttura di gestione dell'ATS deve restare in una forma pubblica, senza passare al modello societario consentito dall'art. 115.

L'ATS deve avere una struttura organizzativo-amministrativa con compiti espliciti (supporto alla pianificazione zonale, erogazione tramite unità operative, gestione e rendicontazione risorse, gestione personale) e un direttore con responsabilità tecnico-amministrativa/gestionale/contabile; è previsto personale proprio e disciplina transitoria di assegnazione temporanea da Comuni/enti pubblici. Sul piano programmatico si passa dal Piano di Zona, prima riferito alla ULSS/Conferenza dei Sindaci (LR 56/1994), ad una programmazione zonale riferita all'ATS che concorre alla programmazione regionale.

Sul piano finanziario si passa da una logica di delega dei servizi sociali dai Comuni alle ULSS ad un finanziamento diretto all'ATS, che diventa direttamente il punto di imputazione/gestione delle risorse. Il finanziamento è assicurato da un mix di risorse nazionali/regionali e comunali, da risorse progettuali, da donazioni/liberalità e altre risorse proprie. La Regione incentiva la gestione associata anche attraverso quote del Fondo regionale per le politiche sociali ed è la Giunta che disciplina le modalità di incentivazione delle forme di esercizio associato previste dalla legge. La legge veneta si pone sulla stessa lunghezza delle disposizioni della legge di bilancio per il 2026 / l.n. 199/2025) che prevede di definire spesa di riferimento (comma 701), di misurare spesa sociale effettiva (Missione 12) e fare il monitoraggio (comma 702) e infine di ancorare standard di personale/servizi (comma 700).

Sul piano istituzionale la Basilicata ha istituito (LR n.1/2024, il Difensore civico e garante delle vittime di reato e delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale e del Garante per l'infanzia e l'adolescenza e del diritto alla salute e dei diritti delle persone con disabilità. La Lombardia ha istituito la figura del Garante per le persone anziane (LR n.18/2024).

Nell'ambito della produzione legislativa la Lombardia istituisce (LR n. 1/ 2024) il servizio di psicologia delle cure primarie con l'obiettivo di rendere l'assistenza psicologica tempestiva, diffusa e di prossimità, integrandola con l'attività di medici

/ altre società di capitali), con un atto dell'ente. Questa opzione, di fatto, sposta la gestione dal modello "ente pubblico" al modello "società" (diritto societario).

e i pediatri di base e con i servizi di salute mentale e prevenzione. La Regione si aggiunge alle altre otto che hanno previsto questo specifico servizio¹.

Nell'ambito della produzione amministrativa il Veneto con la DGR 1364 del 25/11/2024 ha dato attuazione alle Linee guida Nazionali relative al Budget di Salute (BdS). Questo rappresenta uno strumento innovativo di welfare che integra risorse economiche, professionali e umane per creare progetti di vita personalizzati per persone fragili (con disabilità, non autosufficienti, problemi di salute mentale), mirando a favorire la loro autonomia, inclusione sociale, formazione e lavoro, superando la frammentazione dei servizi e coinvolgendo famiglie, enti locali, servizi socio-sanitari e Terzo Settore, favorendo e rafforzando gli interventi sociosanitari attivando, percorsi e processi cooperativi tra le istituzioni pubbliche sanitarie e i soggetti non profit. In particolare, consente la personalizzazione dei percorsi riabilitativi delle persone fragili attraverso l'integrazione sociosanitaria.

Nel corso del 2024 sono due le Regioni che hanno approvato il piano socio-sanitario la Lombardia, il piano socio-sanitario integrato 2024-2028 (Delibera C.R. Lombardia n. XII/395 del 25 giugno 2024) e la Liguria il Piano sociale integrato 2024-2026, (DCR n.7/2024).

I due piani nascono con due differenti impostazioni la Liguria, "fa ingegneria istituzionale", disegnando il sistema di assistenza sociale regionale riorganizzando gli assetti, le funzioni dei Distretti Sociali che vengono assunte dai nuovi Ambiti Territoriali Sociali (ATS) costituiti dai Comuni associati con forme stabili di gestione. Il Piano Ligure "mette al centro" l'organizzazione dei servizi sociali, i LEPS, i Piani di Zona, e soprattutto i criteri di riparto delle risorse tra Ambiti. Il Piano è lo strumento per armonizzare i PDZ (Piani di Zona) e dei PPT (Piani di Sviluppo del Polo Territoriale), sia attraverso l'avvio di processi di co-programmazione distrettuale, come leva di governance, che attraverso il coinvolgimento di risorse regionali, consentendo una allocazione di fondi attraverso nuovi criteri di riparto (FNPS + Fondo regionale), vista la difficoltà di ricondurre con chiarezza i collegamenti tra risorse e obiettivi ed imposta una logica "top-down" con pesi per aree e una perequazione per evitare cali troppo bruschi (soglia di salvaguardia). La Regione indica una dotazione complessiva plurifondo (FNPS, FNA, Fondo povertà e fondo regionale) con una particolare attenzione ai territori fragili.

Diversamente per la Lombardia "innesta" il socio-assistenziale dentro una strategia più ampia che punta ad una armonizzazione tra componente sociale e sanitaria attraverso gli strumenti territoriali e su alcuni ambiti sociali forti

¹ Campania, LR 3 agosto 2020, n. 35, Abruzzo, LR 8 ottobre 2022, n. 28, Toscana, LR 15 novembre 2022, n. 39, Sicilia, L.R. 20 ottobre 2023, n. 18, Puglia LR 15 giugno 2023, n. 11; Umbria LR 28 ottobre 2024, n. 22 e Liguria, LR 28 dicembre 2023, n. 20, art. 76.

(disabilità/minori/caregiver), collocandosi nel percorso di riforma regionale (LR n. 33/2009 e modifiche; LR n. 22/2021) e nel quadro nazionale di riorganizzazione di ospedale-territorio (DM 70/2015; DM 77/2022) e PNRR. La componente sociale è all'interno della programmazione comunale dove è valorizzata la rete socioassistenziale (unità d'offerta, misure a supporto di famiglie/caregiver, tutela minori, disabilità con "Progetto di Vita").

La differente impostazione dei due piani emerge anche sotto il profilo delle scelte strategiche. La Liguria riorganizza gli assetti: le funzioni dei Distretti Sociali vengono assunte dai nuovi Ambiti Territoriali Sociali (ATS) costituiti dai Comuni associati con forme stabili di gestione¹. Vi è una forte spinta verso il raggiungimento dei LEPS, con un focus esplicito sul servizio sociale professionale e il potenziamento delle professioni sociali (anche con obiettivi di dotazione e titolarità pubblica). sul potenziamento di servizi come il pronto intervento sociale, la presa in carico e i patti per l'inclusione, l'housing first, le stazioni di posta, i centri servizio povertà, la residenza fittizia, cercando un collegamento con i LEP e un raccordo a fondi nazionali (Fondo povertà, FNPS, PON, ecc.). Così, per esempio, nell'ambito della disabilità la Liguria, inquadra la tematica dentro i LEPS/finanziamenti ed esplicita i "progetti dopo di noi e vita indipendente" e la logica di progetto individualizzato come standard/potenziamento collegato ai fondi dedicati.

Il piano della Lombardia spinge sulla co-programmazione con ETS (Enti Terzo Settore) per rendere operativi i progetti individuali ed in particolare si indirizza sulla programmazione integrata attraverso l'armonizzare dei Piani di Zona (PDZ) con i nuovi Piani di Sviluppo del Polo Territoriale (PPT), usando co-programmazione/co-progettazione con il Terzo Settore per costruire un "welfare di prossimità" distrettuale. L'obiettivo è di dare "regia" ed efficacia ai progetti individuali tramite équipe valutative multidimensionali e ingaggio di risorse formali/informali/ETS (Enti Terzo settore) mobilitando maggiormente risorse sociali/volontariato dentro filiere di presa in carico. Sul piano dei servizi il piano lombardo dedica una specifica sezione (quarta) agli interventi socio-sanitari ed in particolare agli anziani, alle persone con disabilità, ai consultori ed alla salute mentale. La Lombardia mette al centro il Progetto di Vita (personalizzato e inclusivo), prevede case manager e budget (risorse pubbliche e private) e prevede i CTVI (Centri territoriali vita indipendente) che costituiscono uno strumento importante a sostegno proprio della personalizzazione dei progetti di vita e della partecipazione attiva della persona alla loro costruzione, rappresentano uno strumento di raccordo e supporto alla

¹ La Liguria disegna una roadmap per l'adeguamento della nuova organizzazione entro il 31/12/2024, prevede un Tavolo tecnico permanente (Regione/ALiSa/Direttori sociali/ANCI) per accompagnare riorganizzazione, Piani di Zona, implementazione omogenea e monitoraggio di obiettivi e LEPS.

personalizzazione e partecipazione della persona. La Regione lavora maggiormente sull'architettura del sistema, più che sul raccordo con LEPS definiti a livello nazionale.

Anche sulla non autosufficienza emergono diverse impostazioni. La Liguria riconduce i servizi, la valutazione multidimensionale e i PUA (Punti Unici di Accesso), intesi come primo luogo dell'accoglienza sociale e sociosanitaria e in cui avviare percorsi di risposta appropriati ai bisogni della persona, nel quadro dei LEPS e richiama l'uso di risorse dedicate (es. FNA)¹ dentro una logica di accesso e presa in carico congiunta. La Lombardia enfatizza la rete socioassistenziale territoriale (domiciliarità, diurno/residenziale per anziani) e valorizza la figura del caregiver familiare per sostenere il mantenimento a domicilio e aggiunge l'indirizzo su invecchiamento attivo e "patto transgenerazionale".

Politiche per la famiglia e di contrasto alla povertà

Le leggi nell'ambito delle politiche per la famiglia e di contrasto alla povertà nel 2024 rappresentano solo il 5,4% della produzione di settore, mentre le disposizioni più rilevanti si collocano all'interno di leggi multisettore. Si tratta di norme che si collocano all'incrocio tra sostegno economico, servizi alla persona e protezione in situazioni di vulnerabilità abitativa o relazionale. In Umbria una legge specifica (LR n. 16/2024) interviene sul testo più ampio della LR n.11/2015, Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali, con disposizioni esclusivamente dedicate alla famiglia, all'area materno-infantile e ai caregiver. Le disposizioni segnano il passaggio da forme più generaliste di sostegno ad interventi più strutturati (nuovi strumenti, governance, pianificazione, valutazione), aggiungendo misure dedicate (nascita, fondo orfani) e aggiorna alcune politiche settoriali (consultori, BES, caregiver). La famiglia è riconosciuta come "unità fondamentale della società". È previsto un rafforzamento dei servizi di mediazione familiare come supporto per coppie in crisi, con attenzione agli interessi dei figli minori, e introduce il riconoscimento della priorità educativa dei genitori e della libertà di scelta su cura/educazione dei figli. Introduce interventi economici *una tantum* alla nascita di un figlio per coprire le maggiori spese nel primo anno di vita; è esteso alle famiglie adottive e affidatarie e consente integrazioni da parte degli enti locali. E' istituito un Fondo regionale di solidarietà con contributo *una tantum* (nel primo anno dall'evento) per figli orfani di entrambi i genitori soggetti al possesso di requisiti

¹ Sul Fondo nazionale non autosufficienza v. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/disabilita-e-non-autosufficienza/focus-on/fondo-per-non-autosufficienza/pagine/default> e ANCI <https://www.fondielfare.it/fondo-per-le-non-autosufficienze/>.

definiti¹. Rafforza le funzioni dei consultori/servizi sociosanitari: assistenza psicologica e sociale per maternità/paternità responsabile, tutela della salute della donna e del concepito, informazioni su fertilità/infertilità, PMA e orientamento, adozione/affido e sostegni correlati. Prevede strumenti per garantire diritto allo studio e “pluralismo delle offerte educative” fin dalla prima infanzia, anche con contributi diretti alle famiglie e misure di abbattimento spese, con attenzione a BES. Promuove Centri per la famiglia nelle Zone sociali (comuni associati), anche in raccordo con consultori: informazione, sostegno genitorialità, benessere relazioni e gestione conflittualità, alleanze territoriali, attività educative/comunitarie (es. supporto studio, laboratori, gruppi auto/mutuo aiuto, supporto ad adozione e avvio affido, ecc.). Istituisce il fattore famiglia come indicatore integrativo rispetto all’ISEE (v. di seguito) per migliorare l’accesso alle prestazioni/benefici familiari. Sono promossi i “Distretti famiglia” come aggregazioni volontarie territoriali per partenariati e coprogettazione ed è previsto anche un Tavolo di consultazione con Regione, ANCI, USL, rappresentanze familiari e Zone sociali. Sul piano della programmazione prevede un Piano triennale degli interventi per la famiglia: obiettivi, analisi fabbisogni, azioni, strutture coinvolte e risorse; adottato dalla Giunta e approvato dall’Assemblea legislativa ed una Valutazione d’impatto familiare come strumento per orientare politiche e programmi, con analisi preventiva, verifiche periodiche e coinvolgimento degli attori; estendibile agli enti locali tramite intese.

L’Umbria inoltre segnala un ampio impiego di fondi POR e PR -FSE, in continuità con gli anni precedenti, per interventi socio-educativi di supporto alla domiciliarità per i minori che vanno da servizi di sostegno alla genitorialità a servizi di assistenza domiciliare ai minori, alla mediazione familiare, a servizi di incontri protetti per minori con DSA; interventi di assistenza domiciliare rivolti a minori con disabilità e integrazione scolastica; servizi di accompagnamento al lavoro per persone con disabilità e interventi per favorire l’inclusione sociale e supporto alla vita indipendente. Sempre su questa tipologia di fondi l’Umbria ha previsto interventi di conciliazione vita lavoro per madri lavoratrici o in cerca di lavoro e forme di sostegno economico per famiglie numerose.

La Campania, con un intervento manutentivo (LR n. 18/2024) sulla precedente LR n. 11/2007, rivede le disposizioni sulle politiche familiari per rendere strutturali e trasversali gli interventi attraverso programmi speciali nella logica della cooperazione pubblico-privato anche con forme di sperimentazione innovativa ed il coinvolgimento delle famiglie nell’organizzazione e valutazione dei servizi.

¹ I requisiti previsti sono età ≤28 anni, residenza dei genitori da almeno 2 anni in Umbria e ISEE entro soglia definita dalla Giunta (che disciplina annualmente gestione e criteri).

Introduce il fattore famiglia (v. di seguito) come strumento integrativo per definire le condizioni economico-sociali di accesso a prestazioni regionali (e comunali su fondi regionali). Infine, prevede da un lato il rafforzamento degli Asili nido/servizi 0-6 ed un abbattimento dei costi di retta, dall'altro favorisce la conciliazione tempi di cura e lavoro attraverso la flessibilità dei servizi, accordi sperimentali con parti sociali, banche del tempo, digitalizzazione dei servizi e introduzione di una premialità "family friendly" nei bandi/avvisi regionali. È altresì, costituito un Osservatorio regionale per natalità e famiglia come organismo stabile di supporto alla programmazione e monitoraggio, con presenza di Regione, Commissione consiliare, ANCI Campania e Forum associazioni familiari. È introdotto un sistema di Valutazione di impatto familiare (VIF) il "family mainstreaming" dei provvedimenti normativi e (tramite intese) anche degli atti di programmazione degli enti locali.

Nel 2024 sono tre le Regioni che istituiscono il "fattore famiglia" come indicatore sintetico di situazione reddituale e patrimoniale che integra l'ISEE, Campania, Lazio ed Umbria. Come descritto in precedenza, Umbria¹ e Campania² hanno istituito questo strumento in fase di revisione di precedenti leggi dedicate alla famiglia. In Umbria il fattore famiglia è pensato come strumento integrativo per accedere agli interventi per la famiglia già previsti dalla disciplina regionale (LR n. 11/2015). In Campania lo strumento è inserito in una legge più ampia dedicata alle politiche per le famiglie e si limita ad una formulazione essenziale indicandolo come strumento per accedere a prestazioni regionali e a prestazioni comunali legate a interventi/finanziamenti regionali (art. 26-quater). Diversamente il Lazio interviene con una legge specifica (LR n. 3/2024) con finalità più "di sistema" (equità di accesso a prestazioni sociali/servizi, ottimizzazione aiuti, ecc.) in cui lo strumento è configurato per ottimizzare l'accesso alle prestazioni sociali e ai servizi, attraverso una piattaforma informatica dedicata. Il fattore famiglia è pensato per valutare con maggiore accuratezza le esigenze delle famiglie, attraverso ulteriori criteri come il numero dei componenti, l'età dei figli, la presenza di disabilità e la condizione di genitore single. Sul piano operativo le differenze sono significative la legge umbra definisce cornice e principi e un avvio sperimentale su una "misura economica" da definirsi in una deliberazione della Giunta; la Campania demanda in modo molto più ampio l'attuazione e la definizione di criteri/modalità ad una deliberazione di Giunta; il Lazio definisce l'attuazione attraverso un regolamento³, che stabilisce la durata della sperimentazione in 2 anni e l'accesso facilitato al trasporto scolastico ed ai centri estivi.

¹ Introdotto dalla LR Umbria n. 16/ 2024, n. 16, tramite inserimento dell'art. 312 ter nella LR n. 11/2015.

² Campania LR n. 18/2024 modifica il Titolo III-bis della LR n. 11/2007.

³ I criteri di valutazione sono stati definiti dal RR 3 giugno 2025 n. 10.

Infine, la Calabria, con una legge specifica (LR n. 24/2024), aggiorna e riordina la disciplina regionale dei servizi per l'infanzia, in attuazione del d.lgs. 65/2017, con l'obiettivo di rafforzare il sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita ai 6 anni, garantendo pari opportunità e puntando anche a colmare i fabbisogni nelle aree interne/montane. La legge amplia il perimetro al sistema integrato 0-6 (scuola infanzia, poli, CPT), prima limitato a 0-3 anni, e aggancia la nuova governance agli ATS. Introduce una disciplina relativa ad autorizzazione e accreditamento dei servizi e rafforza strumenti per garantire la qualità dei servizi quali il progetto pedagogico del gestore, il progetto educativo annuale del gruppo educativo (con consegna alle famiglie) e la Carta dei servizi come patto di corresponsabilità e trasparenza (standard, accesso, partecipazione).

Politiche per la disabilità, gli anziani e i soggetti non autosufficienti

Le leggi in questi ambiti rappresentano insieme circa il 21,6% della produzione legislativa di settore (8 leggi). Nel 2024 le Regioni hanno rivolto un particolare attenzione alla figura del caregiver familiare con diverse modalità. Lazio, Calabria e Sicilia la disciplinano con una legge organica. Si tratta di leggi che definiscono la figura, il rapporto con i servizi, la rete di supporto, gli interventi (informazione/formazione/sollievo) che prevedono elementi di governance e di attuazione successivi (regolamenti, linee guida, decreti attuativi, ecc.). Calabria e Lazio adottano una linea più "strutturata" (coniuge/parte unione civile/convivente di fatto; familiare o affine entro II grado; estensioni entro III grado in casi specifici collegati alla L. 104/1992), collegando la figura a condizioni di non autosufficienza/disabilità grave e, spesso, a indennità/riconoscimenti. Il Lazio ammette il riconoscimento anche a conviventi che assistono in mancanza di familiari dell'assistito (apertura più ampia rispetto a modelli strettamente "parentali").

La Sicilia invece rinvia alla definizione nazionale (comma 255 dell'articolo 1 della L. 205/2017) e qualifica il caregiver come soggetto volontario indicato dall'assistito (o dal tutore).

Differiscono le procedure e gli strumenti per il riconoscimento dello status di caregiver. La legge del Lazio garantisce un riconoscimento della figura e del lavoro svolto (Card, rete servizi, percorsi preferenziali), da parte dei servizi territoriali, che provvedono entro 90 giorni ad inserire una scheda nel Piano personalizzato a cui segue il rilascio di un tesserino ("Card del Caregiver") per facilitare percorsi preferenziali di accesso ai servizi. La Calabria prevede il riconoscimento nell'ambito

del PAI (Piano Assistenziale Individualizzato)¹ ed un coinvolgimento nel percorso terapeutico. I Comuni capofila degli Ambiti territoriali sociali istituiscono un elenco dei caregiver familiari, disciplinato da un regolamento della Giunta. La Sicilia prevede il riconoscimento “all’atto della presa in carico” da parte del SSR o dei servizi sociali, ma senza il rilascio di una card o l’iscrizione in elenchi specifici. Lazio e Sicilia consentono che ogni assistito abbia un solo caregiver ma con delle eccezioni (genitori con figli minori; nel Lazio è anche prevista la presenza di “giovane caregiver”). Diversamente tale regola non è esplicitata nella legge calabrese. Tutte e tre le leggi organiche (Calabria, Lazio, Sicilia) prevedono informazione e orientamento ai servizi; attività di formazione e addestramento; sollievo (programmato o d’emergenza) e prevenzione isolamento/burnout; conciliazione vita-lavoro (anche con accordi e sensibilizzazione); forme di raccordo con il Terzo settore e reti di comunità, sebbene con modalità differenti. L’Emilia-Romagna (LR n. 5/2024) interviene con disposizioni di modifica della precedente normativa riconoscendo la figura indipendentemente dalla coabitazione con l’assistito, introducendo la figura del "giovane caregiver" (fino a 24 anni) ed istituendo il fondo regionale caregiver, ma finanziato solo per 2023; è infine prevista una clausola valutativa. In Abruzzo (LR n. 6/2024) l’intervento del legislatore non rappresenta una riforma organica di questo ambito, né è introdotta una nuova procedura di riconoscimento, ma si tratta di un intervento sul sostegno economico dentro una cornice già esistente (LR n. 43/2016), limitandosi a introdurre i criteri e priorità in favore di minori e in situazioni di gravissima disabilità. Per quest’ultima fattispecie è ammessa la possibilità di garantire una “assistenza multipla” a più persone presenti nello stesso nucleo familiare, e può essere riconosciuto, nei limiti delle risorse disponibili, un contributo per ciascun assistito. L’Umbria, all’interno di una legge di riordino e modifica delle politiche familiari (LR n. 16/2024, art. 306 bis), riconosce e valorizza la figura del caregiver familiare non professionale e gratuito per persone con necessità di assistenza a lungo termine, collegandolo ai percorsi/progetti assistenziali personalizzati. Non sono tuttavia indicate particolari provvidenze, e la disciplina è rinviata ad atti amministrativi, così come la definizione dei criteri e delle modalità di utilizzo delle risorse del Fondo nazionale per il sostegno del ruolo di cura e assistenza del caregiver.

¹ Il PAI è il documento di “presa in carico” con cui i servizi (sanitari e/o sociali) definiscono, per una persona non autosufficiente o con disabilità, i bisogni e gli obiettivi (cura, autonomia, sicurezza, qualità di vita), gli interventi previsti (assistenza domiciliare, riabilitazione, sollievo, supporto psicologico, ausili, ecc.), le competenze di ogni soggetto che partecipa all’interno del PAI, i tempi e intensità degli interventi, il monitoraggio e la rivalutazione (quando si rivede il piano).

Per quanto riguarda l'ambito anziani e non autosufficienza la Lombardia ha istituito (LR n. 18/2024)¹ la figura del Garante regionale per i diritti delle persone anziane che opera a favore delle persone di età uguale o superiore ai sessantacinque anni residenti nel territorio regionale, promuovendo l'attuazione degli articoli 21 e 25 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il rispetto dei trattati e delle convenzioni internazionali in materia di promozione e di tutela dei diritti delle persone anziane.

Nella produzione amministrativa la gran parte degli atti è dedicata alla programmazione e ripartizione dei fondi nazionali, come per esempio il Fondo per la non autosufficienza o quello per i caregiver, a cui spesso si aggiungono fondi regionali con le medesime finalità che non è possibile trattare in modo esteso in questa sede.

Parità di genere e tutela dalla violenza

Le politiche di genere e di tutela dalla violenza sulle donne rappresenta uno degli ambiti in cui le Regioni stanno sperimentando forme di integrazione tra politiche sociali, abitative, del lavoro e della sicurezza, pur con forti differenze territoriali in termini di risorse e copertura. In quest'ambito gli atti amministrativi rappresentano il numero più cospicuo tra quelli segnalati dalle Regioni.

Sono 8 le leggi regionali specifiche relative a questo ambito, pari al 21,6% della produzione di settore, e si concentrano quasi tutte sugli aspetti legati alla tutela della violenza, dove emergono due linee evolutive principali, da un lato il rafforzamento della governance attraverso organi consultivi/di monitoraggio) quali Commissioni/Consulte/Osservatori come infrastruttura "leggera" per coordinamento, pareri, raccolta dati e valutazione delle politiche (Friuli Venezia Giulia², Lazio³, Veneto); dall'altro interventi "a valle" a sostegno delle vittime o nei riguardi degli autori di violenza.

Il Lazio sceglie di abrogare la precedente legislazione, che pur prevedeva una Consulta, anziché modificare la precedente disciplina, a sottolineare una cesura con il precedente indirizzo. Tra le novità, rispetto alla precedente disciplina, la previsione di un obbligo per la Consulta di redigere un programma triennale di attività da trasmettere alla commissione consiliare competente in materia di pari

¹ La legge modifica la LR n. 18/2022 (Riorganizzazione degli organi di garanzia regionali: Difensore regionale, 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).

² Il Friuli-Venezia Giulia (LR n. 10/2024) istituisce una Commissione regionale per le pari opportunità tra uomo e donna, quale organismo con funzioni tipicamente consultive/propositive e di impulso sulle politiche regionali

³ Il Lazio (LR n.11/2024) è intervenuto sulla precedente Consulta femminile regionale per le pari opportunità presso il Consiglio regionale, prevedendo una nuova Consulta quale organismo che esprime parere obbligatorio su atti regionali "a rilevanza" in materia di pari opportunità; programmazione triennale e relazione annuale; funzioni propositive e di promozione dell'equilibrio di genere, abrogando l'intero impianto normativo del 1976 e successive modifiche.

opportunità e al Presidente della Regione, unitamente agli eventuali aggiornamenti annuali e ad una relazione annuale sull'attività svolta (art. 4 co. 1, lett. b); a questi compiti si aggiunge il parere obbligatorio sulle proposte di legge e sugli strumenti di programmazione generale e di settore della Regione in materia di pari opportunità, compresi gli atti amministrativi a carattere generale ed infine, merita di essere segnalata la previsione, non facoltativa, di formulare proposte al Consiglio regionale e alla Giunta regionale, finalizzate alla rimozione di ogni forma di discriminazione basata sul genere, anche tenendo conto degli obiettivi della Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026 e dell'obiettivo 5 dell'Agenda ONU 2030 (parità di genere) con particolare riferimento a quelli coerenti con le finalità della legge.

Le Regioni che privilegiano gli interventi “a valle” della tutela sono la Toscana¹ e il Piemonte² che spostano l'attenzione sugli autori di violenza, con interventi di diversa portata. In particolare, la Toscana passa da un impianto centrato prevalentemente sulla protezione e servizi alle vittime ad un impianto che valorizza il segmento degli interventi sugli autori, come la prevenzione della recidiva e la riduzione del rischio. Altre Regioni, come la Basilicata³, prevedono forme di sostegno che vanno dall'istituzione del Reddito di libertà, per garantire una autonomia economica, a contributi per l'assistenza legale alle donne vittime di violenza, con il rafforzamento dei servizi e tutela degli orfani, come nella P.A. di Trento⁴. La Provincia interviene su due diversi aspetti, da un lato la tutela economico-legale, attraverso un contributo per spese legali (penale e civile) per donne vittime di violenza non ammesse al patrocinio a spese dello Stato, dall'altro ha previsto un contributo a favore di orfani di vittime di femminicidio e crimini domestici ed infine un sostegno anche nella fase successiva all'emergenza, mediante rafforzamento dei servizi antiviolenza e delle convenzioni con i gestori. In particolare, le disposizioni mirano a superare la logica di “anticipazione” (e restituzione) dal fondo di solidarietà, che può generare pressioni e recuperi coattivi inefficaci verso le vittime, a un contributo che non prevede la restituzione. Infine,

¹ La Toscana (LR n. 8/2024) opera un intervento di manutenzione evolutiva della storica LR n. 59/2007 (“Norme contro la violenza di genere”), inserendo tra le esplicite finalità regionali dalla promozione della presa in carico e rieducazione degli autori (nuovo comma 1-bis) e l'istituzione (accanto agli elenchi dei CAV/case rifugio) dell'elenco regionale dei centri per uomini autori di violenza domestica e di genere, con requisito di conformità alle Intese del 14 settembre 2022 infine estende la rete dei servizi e della formazione includendo i centri per autori

² Il Piemonte con la LR n. 10/2024, art. 21 (legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale) e la DRG 28 novembre 2024 n- 4-425, rispettivamente prevedono e danno attuazione alla costituzione del registro regionale dei Centri per uomini autori di violenza.

³ La Basilicata (LR n. 16/ 2024) ha introdotto il “reddito di libertà” per donne vittime di violenza quale misura di sostegno economico dedicata alle donne vittime di violenza, finalizzata a sostenere percorsi di fuoriuscita e autonomia.

⁴ La P.A. di Trento interviene con due diverse leggi LLPP nn. 10 e 11 del 2024.

la Valle d'Aosta ¹ ha incrementato le risorse regionali dedicate ai servizi CAV (Centro antiviolenza).

Nell'ambito delle politiche per le pari opportunità la Puglia ha emanato una legge specifica finalizzata a promuovere politiche, programmi e azioni per tutelare orientamento sessuale, identità di genere e variazioni nelle caratteristiche di sesso (LR n. 25/2024). Gli obiettivi esplicitati dalla legge sono garantire pari opportunità e parità di trattamento, accesso ai servizi senza discriminazioni e integrazione delle politiche educative, sociali e sanitarie per prevenire/contrastare discriminazioni, molestie e violenze. Le disposizioni riguardano gli ambiti del lavoro e dell'inserimento al lavoro, le pubbliche amministrazioni e le imprese, la scuola, la formazione e la prevenzione del bullismo, la cultura e il terzo settore, la sanità e servizi socio-sanitari, con focus LGBTI e persone intersex ed infine la protezione, l'accoglienza, la rete servizi e la tutela in giudizio. La Regione con questa legge "dedicata" garantisce un approccio multisettoriale che assicura forme di tutela espressamente riferite all'orientamento sessuale, all'identità di genere e alle variazioni nelle caratteristiche di sesso prima assicurate solo attraverso principi statutari (dignità/differenze) e da leggi o non specifiche (servizi sociali) o limitate alla tutela della violenza. In particolare, dedica un focus specifico su scuola e bullismo/cyberbullismo, con strumenti di collaborazione con USR (Ufficio scolastico regionale)², formazione docenti e percorsi educativi differenziati per età. In ambito lavorativo, la Regione e gli enti locali prevedono interventi di prevenzione/contrasto di discriminazioni e molestie, tramite i servizi per il lavoro, e misure di supporto con percorsi di formazione e inserimento lavorativo e orientamento verso strumenti per l'avvio di nuove imprese. (art. 1, c. 3). Su piano istituzionale è prevista l'istituzione di un Tavolo tecnico nel perimetro dell'OSCAD (Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori)³, con compiti di raccolta dati/monitoraggio, buone prassi, e si realizza un raccordo e coordinamento tra questo e coordinamento con il RE.A.DY (Regione alla rete nazionale delle pubbliche amministrazioni anti discriminazione). Sul piano della comunicazione il Co.re.Com (Comitato regionale per le comunicazioni), effettua la rilevazione sui contenuti della programmazione televisiva e radiofonica regionale e locale, nonché dei messaggi commerciali e pubblicitari, eventualmente discriminatori rispetto alla pari dignità riconosciuta agli orientamenti sessuali, all'identità di genere o alle variazioni nelle caratteristiche di sesso delle persone. E' previsto che per diffondere cultura

¹ La legge di stabilità 2025-2027 della Valle d'Aosta LR n. 29/2024 è intervenuta mediante modificazioni puntuali e finanziarie a leggi regionali eterogenee, più che attraverso un disegno organico di politiche di genere.

² Sono previsti accordi con USR finalizzati alla realizzazione di percorsi rivolti a bambini e ragazzi, che sono differenziati a seconda della fascia di età, avendo come obiettivo la promozione del rispetto di ogni persona senza alcuna differenza (art.1, c. 7)

³ L'OSCAD è previsto dalla LR n. 19/2006.

dell'integrazione e non discriminazione espressamente la Regione possa concedere contributi ad enti del Terzo settore iscritti nei registri. E' infine prevista una rendicontazione biennale al Consiglio e uno stanziamento dedicato (2024-2026).

Terzo settore e IPAB

Le leggi in questo ambito rappresentano circa il 16,2% (6 leggi) delle leggi di settore. La legge dell'Umbria (LR n. 2/2024) sulla qualità del lavoro e dei servizi alla persona prosegue la via aperta con la legge regionale n. 2 del 2023 "Disposizioni in materia di amministrazione condivisa" e conclude la riforma del modello di regolazione dei rapporti tra amministrazioni pubbliche ed enti del Terzo settore, avviato dalla Giunta Regionale e dall'Assemblea Legislativa nell'estate del 2022. La legge umbra ha avviato un processo di riforma del modello di regolazione del welfare locale, regolando con modalità differenti i rapporti tra amministrazioni pubbliche ed enti di Terzo settore. Si tratta di una modalità che integra la domanda pubblica di beni e servizi nelle politiche di welfare con l'inclusione lavorativa delle persone disabili e svantaggiate. In particolare con questo intervento la Regione in primo luogo attua, a livello regionale, i principi definiti del d.lgs. n. 36 del 2023 – il nuovo Codice dei contratti pubblici, con il fine di superare la logica del massimo ribasso nei servizi alla persona, individua come obiettivi da perseguire l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità e svantaggiate; la qualità e l'innovatività dei servizi di welfare insieme alle tutele e ai diritti dei lavoratori sociali e coinvolge utenti dei servizi di welfare ed i loro familiari. La legge umbra prevede la cd. clausola sociale che cerca di limitare la compressione delle retribuzioni dei lavoratori, che rappresentano nei servizi alla persona il costo più rilevante. Questa comporta, in caso di un cambio appalto, l'assorbimento dei lavoratori direttamente impiegati dall'appaltatore uscente nella prestazione dei servizi oggetto di appalto a condizioni economiche e normative almeno equivalenti a quelle stabilite nel contratto d'appalto cessato, nonché ad assicurare il mantenimento dell'anzianità o i diritti individuali acquisiti o in essere al momento del cambio di appalto. "La mancata sottoscrizione della clausola sociale comporta l'esclusione del concorrente dalla gara" (art. 3 LR n. 2/2024). Anche la Toscana interviene sulla disciplina delle ASP (LR n. 56/2024) per aggiornare la governance dopo circa vent'anni, puntando sulla semplificazione/efficienza, allineamento alla disciplina nazionale anticorruzione, proporzionalità dei controlli contabili, rafforzamento della direzione manageriale. La legge prevede modifiche mirate sulla precedente disciplina (LR n. 43/2004) quali lo statuto, la governance (CdA), le incompatibilità, la revisione contabile e la figura del direttore. I requisiti degli amministratori in tema

di inconfiribilità e incompatibilità rinviano alla disciplina nazionale (d.lgs. n.39/2013). La figura del direttore diviene centrale, passando da opzionale a elemento “strutturale” a cui è affidata la gestione. Il CdA è standardizzato e ridotto per numero (da 3 a 5 membri) secondo criteri definiti, mentre in precedenza era consentita una ampia variabilità. Le nuove disposizioni adeguano le ASP al quadro nazionale più sistematico e aggiornabile senza che sia necessaria una costante manutenzione regionale ed inoltre rafforza la coerenza con gli strumenti anticorruzione (anche in termini di vigilanza e dichiarazioni). Non sono previsti nuovi oneri a carico del bilancio regionale.

In quest’ambito si segnalano le leggi della Calabria (LR n. 40/2024) e del Lazio in materia di cooperative. Quella della Calabria è dedicata alle cooperative di comunità come strumento di sviluppo sociale ed economico locale, soprattutto per aree a rischio di impoverimento e spopolamento, promuovendo coinvolgimento dei cittadini, gestione di beni comuni e servizi di pubblica utilità. Elemento che qualifica questa particolare categoria di cooperative è il forte radicamento territoriale definito da uno statuto che definisce l’operatività, le finalità comunitarie, la sede nel territorio, la compagine sociale, per almeno l’80% composta da soggetti della comunità locale, e un numero minimo di soci, persone fisiche, legato alla popolazione (0,3% dei residenti del territorio considerato, con obbligo di reintegro se si scende sotto soglia). È previsto un registro regionale dedicato delle cooperative di comunità che consente ai soggetti iscritti da accedere ai finanziamenti regionali.

La legge del Lazio (LR n. 18/2024) invece aggiorna la disciplina regionale, regolando i rapporti tra cooperative sociali e servizi pubblici, la partecipazione a programmazione/progettazione, criteri per affidamenti, Albo regionale e Consulta. E’ istituito un Fondo regionale e contributi per progetti che prevedono attività di promozione/supporto delle associazioni rappresentative. E’ prevista la clausola valutativa.

Il Piemonte riordina completamente gli enti del Terzo settore (LR n.7/2024) abrogando tutte le leggi specifiche¹ “per tipologia di ente” (volontariato/APS) e su registri regionali/provinciali. La nuova disciplina definisce un’unica cornice per gli ETS e punta sulla collaborazione PA-ETS, introduce una forte componente “procedurale” (co-programmazione/co-progettazione, trasparenza), inoltre

¹ La LR n.7/2024 abroga espressamente l’impianto regionale precedente, fondato su leggi “per tipologia di ente” (volontariato/APS) e su registri regionali/provinciali: LR n. 38/1994 (volontariato) e modifiche/integrazioni correlate (incl. LR n. 21/2008 e art. 62 LR n. 1/2004), LR n. 7/2006 (APS) e relativo regolamento sul registro regionale e l’elezione dei rappresentanti nell’osservatorio, art. 24 LR n. 9/2007 (contributi a organismi di coordinamento del volontariato), art. 55 LR n. 3/2015 (registro unico regionale “ricognitivo” delle organizzazioni del terzo settore)

introduce una Consulta regionale stabile e multi-attore che sostituisce un *modus operandi* basato su una consultazione più frammentata.

Varie

Rientrano infine nella categoria “varie” le leggi e gli atti che toccano politiche giovanili, dipendenze, politiche carcerarie e strumenti di partecipazione (consulte, organismi consultivi), spesso in testi multisettoriali. La Toscana, ad esempio, interviene congiuntamente su politiche giovanili e carcerarie; in Sicilia, una legge affronta in modo specifico il tema delle dipendenze; in diverse regioni, leggi di revisione ordinamentale introducono, per piccole modifiche successive, variazioni non trascurabili sull’assetto dei servizi sociali. Nell’ambito delle politiche per il lavoro la Puglia ha introdotto (LR n. 30/2024)¹ un salario minimo obbligatorio di 9 euro l'ora per i dipendenti delle aziende appaltatrici della Regione e dei suoi enti strumentali². È importante sottolineare che non si tratta di un reddito di cittadinanza universale, ma di un salario minimo garantito per chi lavora in appalti regionali finalizzato a contrastare il lavoro povero e garantire condizioni contrattuali dignitose negli appalti pubblici, spesso caratterizzati da salari molto bassi.

Considerazioni conclusive

Nel complesso, il 2024 restituisce l’immagine di un welfare regionale che oscilla tra innovazione e manutenzione: accanto a 35 leggi “di settore” (con una concentrazione su violenza di genere, disabilità/non autosufficienza e riorganizzazione dei servizi), continua infatti a pesare l’uso di disposizioni “intruse” in leggi finanziarie e multisettoriali, soprattutto quando si interviene per correttivi, micro-modifiche o rifinanziamenti, rinviando poi a regolamenti e atti amministrativi per rendere effettive le misure.

In questo quadro, alcune Regioni hanno scelto interventi di sistema più netti: ad esempio il Veneto, con la LR n. 9/2024, sposta il baricentro dell’organizzazione sociale sugli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) e su una programmazione zonale e finanziaria più “diretta”, mentre altri territori (come Liguria e Lombardia) affidano alla programmazione regionale (Piani) la regia su LEPS, criteri di riparto e integrazione socio-sanitaria.

¹ La legge è stata oggetto di scrutinio da parte della Corte costituzionale che con la sent. n. 188/2025, ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità sollevate.

² Le disposizioni si applicano esclusivamente ai contratti, appalti e concessioni stipulati dalla Regione Puglia, aziende sanitarie e enti strumentali

Parallelamente, su alcune “aree di fragilità” si consolidano filoni normativi specifici: il rafforzamento delle politiche familiari e degli strumenti selettivi (fattore famiglia in Umbria LR n.16/2024, Campania LR n.18/2024, Lazio LR n.3/2024), l’aggiornamento di servizi educativi 0-6 (Calabria LR n. 24/2024 in attuazione del d.lgs. n.65/2017), nonché l’emersione del caregiver come figura regolata in modo differenziato.

La tutela dalla violenza di genere mostra, a sua volta, una biforcazione tra Regioni che investono sulla governance (Consulte/Osservatori e programmazione triennale, come nel Lazio) e Regioni che potenziano interventi “a valle” su vittime e/o autori (es. Toscana e Piemonte), con strumenti economici e servizi dedicati.

Infine, anche la “infrastruttura” del welfare (Terzo settore e rapporti con la PA) viene riplasmata: dal riordino piemontese degli ETS (LR n. 7/2024, con focus su co-programmazione/co-progettazione e consultazione stabile), all’aggiornamento del Lazio sulla cooperazione sociale (LR n.18/2024), fino all’Umbria che collega qualità dei servizi e lavoro nei servizi alla persona all’attuazione dei principi del d.lgs. n. 36/2023.

Ne deriva un quadro in cui l’effettività dei diritti (per anziani, non autosufficienti, persone con disabilità, minori, genitori separati, donne vittime di violenza) dipende ancora in misura decisiva dalla “densità attuativa” delle leggi (procedure, tempi, risorse, atti attuativi) e dalla capacità dei servizi territoriali di trasformare enunciazioni e fondi in presa in carico e progetti personalizzati inoltre la produzione legislativa, in questa materia, rimane contraddistinta da una sorta di suddivisione ed intreccio tra regolazione dei diritti e gestione delle risorse.

Tab. 2 Produzione legislativa regionale in materia di assistenza sociale- anno 2024

Regione	anziani e soggetti non autosufficienti	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	assistenza sociale varie	dipendenze	disabilità e non autosufficienza	politiche abitative	politiche carcerarie	politiche del lavoro	politiche di genere	politiche di inclusione	politiche migratorie	politiche per la famiglia e materno infantile	politiche per i giovani	terzo settore e IPAB	Totale
Abruzzo		1			1										2
Basilicata		1	1						1						3
Calabria					1							1		1	3
Campania												1			1
Emilia R.					1										1
Friuli V.G.									1						1
Lazio					1				1	1				1	4
Liguria															0
Lombardia	1	1									1				3
Marche															0
Molise															0
P.A. Bolzano															0
P.A. Trento									2						2
Piemonte					1	1								2	4
Puglia								1	1						2
Sardegna															0
Sicilia				1	1								1		3
Toscana							1		1					1	3
Umbria					1									1	2
Valle d'Aosta															0
Veneto		2							1						3
Totale	1	5	1	1	7	1	1	1	8	1	1	2	1	6	37
Tot.%	2,7%	13,5%	2,7%	2,7%	18,9%	2,7%	2,7%	2,7%	21,6%	2,7%	2,7%	5,4%	2,7%	16,2%	100,0%

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

Il processo di bilancio relativo alla manovra finanziaria per il 2025

Riguardo al processo di bilancio della manovra per il 2025, anche quest'anno due sono gli aspetti che le Regioni e le Province 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 con un'attenzione verso le politiche tributarie.

Nella prima tabella che segue abbiamo riportato le leggi regionali (o le leggi provinciali nel caso delle province autonome) del 2024 per eventuali ulteriori approfondimenti. Di seguito riportiamo alcuni casi particolari che vale la pena riportare.

La legge di Stabilità 2024 dell'Emilia-Romagna, per esempio, non è stata pubblicata come legge autonoma, ma le sue disposizioni sono state integrate nella LR n. 12/2024, intitolata "Assestamento del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2024-2026".

La Legge di stabilità regionale 2024 del Friuli-Venezia Giulia, invece, non è un documento unico, ma un processo che include diversi atti normativi e finanziari, tra cui la Legge di bilancio 2024-2026 e la legge collegata alla manovra di bilancio 2024-2026.

Anche la legge di Stabilità regionale per il 2025 del Veneto non è un'unica legge, ma si compone del collegato alla legge di stabilità regionale 2025, approvato dal Consiglio regionale il 17 dicembre 2024, e della LR n. 2/2025, che contiene invece interventi specifici su temi come l'insediamento e lo sviluppo delle imprese, la semplificazione e il sostegno agli investimenti, inclusa l'agevolazione delle imprese che ricadono nel settore dell'IRAP.

Tabella 1 – Leggi regionali e provinciali 2024

Regione	L.R. 2024
Abruzzo	LR 25 gennaio 2024, n. 4
Basilicata	LR 7 febbraio 2024, n. 3
Calabria	LR 23 dicembre 2024, n.41
Campania	LR 30 dicembre 2024, n.25
Emilia Romagna	LR 30 settembre 2024, n.12
Friuli Venezia Giulia	LR 30 dicembre 2024, n. 13
Lazio	LR 10 dicembre 2024, n. 20
Liguria	LR 29 marzo 2024, n. 4
Lombardia	LR 30 dicembre 2024, n. 22

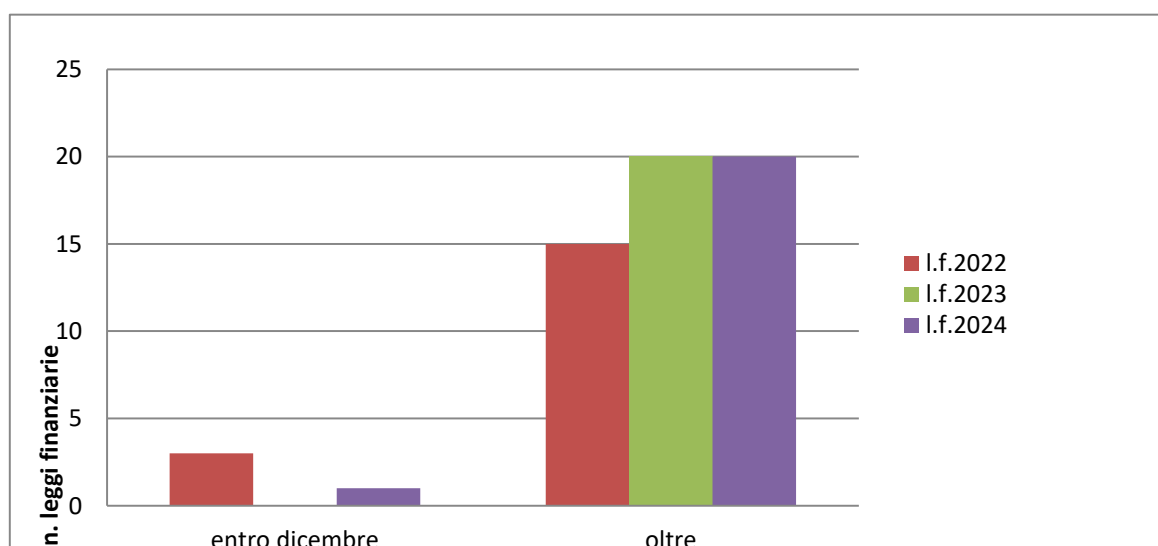
* Di Andrea Filippetti, Dirigente di ricerca – CNR ISSIRFA

Marche	LR 30 dicembre 2024, n.21
Molise	LR 29 aprile 2024, n.2
Piemonte	LR 26 marzo 2024, n.8
Prov. Aut. Bolzano	LP 20 dicembre 2024, n. 11
Prov: Aut. Trento	LP 30 dicembre 2024, n. 13
Puglia	LR 31 dicembre 2024, n.42
Sardegna	LR 29 dicembre 2024, n.18
Sicilia	LR 16 gennaio 2024, n.1
Trentino	
Alto Adige	LR 20 dicembre 2024, n. 5
Toscana	LR 9 ottobre 2024, n. 38
Umbria	LR 4 novembre 2024, n.28
Valle d'Aosta	LR 17 dicembre 2024, n.29
Veneto	LR 27 dicembre 2023, n.32

Tempi di approvazione, struttura e leggibilità delle leggi di stabilità 2024

Dal grafico seguente si evince la stessa tendenza degli anni precedenti che consiste in un ritardo nelle tempistiche di approvazione delle leggi da parte delle Regioni italiane. Tutte le Regioni, tranne il Veneto, infatti, hanno approvato le loro leggi di stabilità oltre il mese di dicembre. Continua l'inversione delle tempistiche di approvazione delle leggi regionali iniziata nel 2020, probabilmente come conseguenza della pandemia del Covid-19.

Grafico 1 - Leggi di stabilità regionali 2022, 2023 e 2024: distribuzione in base alla data delle leggi



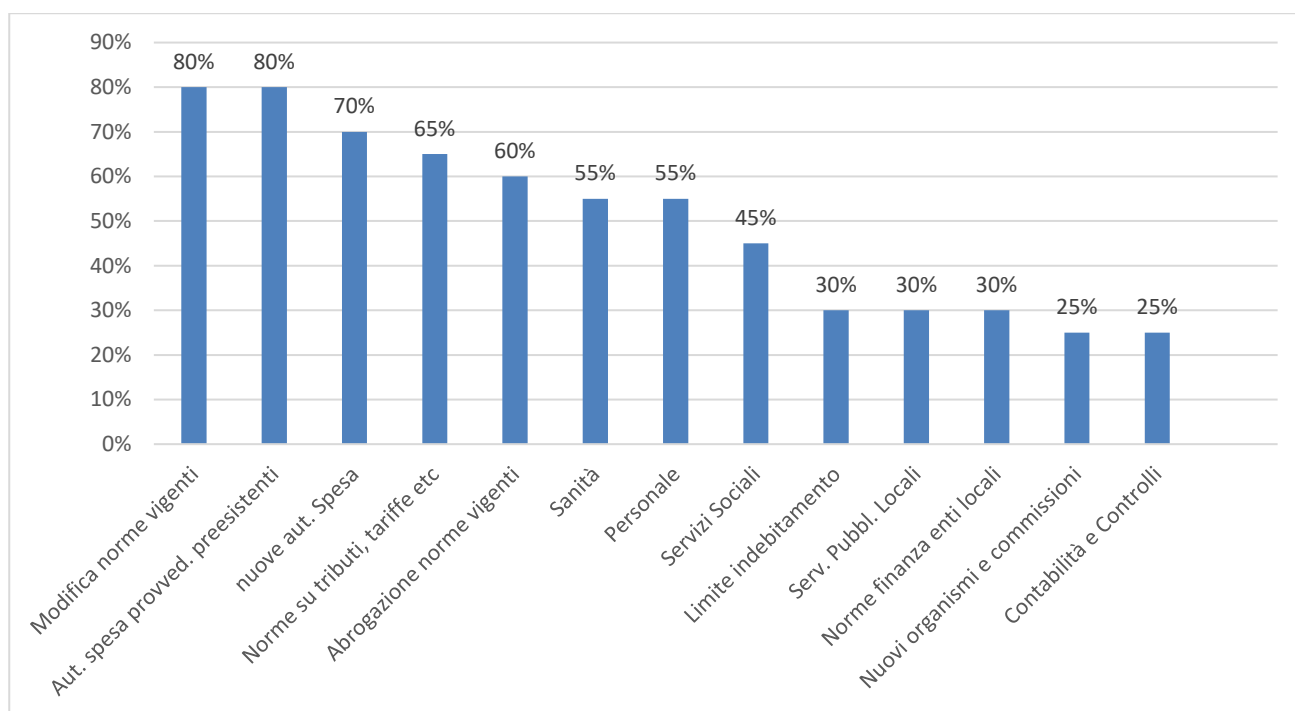
Legenda: con il colore rosso sono indicate le LS approvate nel 2022, con il colore verde le LS approvate nel 2023 e con il colore viola le LS approvate nel 2024.

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 e alle Province 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, con la differenza quest'anno della presenza quasi totale di autorizzazioni di spesa su provvedimenti preesistenti nella stessa misura. (*cfr.* grafico 2).

La situazione resta sostanzialmente invariata rispetto agli anni precedenti per i temi più frequentemente riportati nelle leggi regionali che rimangono i seguenti: la modifica delle norme vigenti con l'80%, i provvedimenti preesistenti con l'80% e le nuove autorizzazioni di spesa con il 70%. A differenza invece degli anni passati gli argomenti meno trattati sono contabilità e controlli, nuovi organismi, commissioni, norme su finanza ed enti locali e norme su servizi pubblici locali.

Grafico 2 - contenuti delle leggi finanziarie 2024



Politica tributaria: alcuni casi rilevanti

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 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 e in tema di addizionale IRPEF raccolti nella tabella sottostante.

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

Tabella 2 politica tributaria 2022 – 2023 - 2024

TEMATICA	REGIONI 2022	REGIONI 2023	REGIONI 2024
IRPEF	Marche Prov. aut. Trento Molise Piemonte	Lazio Molise Toscana	Lazio Prov. aut. Bolzano Prov. aut. Trento
IRAP	Lombardia	Lazio Lombardia Sardegna	Abruzzo Friuli-Venezia Giulia Lazio Molise Prov. aut. olzano Prov. aut. Trento
ALTRO	Basilicata ¹ Prov. aut. Trento ² Piemonte ³ Sardegna ⁴ Lombardia ⁵	Lombardia ⁶ Sardegna ⁷	Lombardia Piemonte

Vediamo di seguito alcune delle Regioni che hanno indicato interventi in aree diverse.

¹ L'articolo 6 della legge di stabilità prevede solo contributi straordinari per il settore agricolo per interventi urgenti di contrasto alla grave crisi economica internazionale e per il recupero della competitività, al fine di adottare interventi urgenti per contrastare gli effetti economici che la grave crisi internazionale in atto in Ucraina sta generando sulle imprese agricole e agroalimentari lucane, nonché far fronte all'aumento straordinario dei costi energetici e delle materie prime, la Regione Basilicata autorizza l'attivazione di specifiche misure volte a favorire il ripristino di adeguati livelli di liquidità delle medesime imprese

² In materia di imposta immobiliare semplice (IMIS)

³ Politiche a sostegno alle micro, piccole e medie imprese per le spese relative ai maggiori oneri, derivanti dall'aumento dei costi energetici. L'istituzione di un Fondo per l'acquisizione di aziende in crisi, di impianti produttivi chiusi o a rischio di chiusura e delle politiche del lavoro a favore di imprese e altre politiche a sostegno di aziende e/o attività in crisi.

⁴ L'art. 13 della Legge di Stabilità per il 2022 al comma 1 prevede la promozione da parte della Regione di misure di contrasto allo spopolamento e incentivi allo sviluppo imprenditoriale per favorire e sostenere lo sviluppo dei piccoli comuni.

⁵ Disposizioni in materia di ambiente e servizi di interesse economico generale, e misure per la sanità. Aggiornamento dei canoni di concessione del demanio della navigazione interna.

⁶ L'articolo 6 (Modifica all'articolo 34 della LR n. 10/2003) prevede che con decorrenza dalla stagione venatoria 2023-2024 sono esentati dal pagamento della tassa annuale di rinnovo della licenza per l'esercizio venatorio gli operatori di cui le guardie venatorie dipendenti dalle province si avvalgono per l'attuazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica o domestica inselvatichita.

⁷ Il comma 5-bis, introdotto dalla LR n. 9/2023 prevede che per le finalità del comma 5 il contributo richiesto dai titolari di partita IVA individuali è quantificato nella misura del 40 per cento dell'imposta, dovuta e versata, risultante nella dichiarazione dei redditi delle persone fisiche relativa all'annualità precedente. Per le imprese multi-impianto, con sedi operative anche in comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti, o anche fuori dal territorio della Regione, la parte del credito di imposta, nella misura del 40 per cento dell'imposta, si riferisce unicamente all'imposta netta risultante nella dichiarazione IRAP dovuta per la Regione

Lombardia

Con la LR n. 22/2024 “Legge di stabilità 2025-2027”, la Regione Lombardia modifica alcune disposizioni della LR n. 10/2003 “Riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria – Testo unico della disciplina dei tributi regionali”.

Le modifiche previste dall’articolo 5 (Modifiche agli articoli 61 e 63 della LR 10/2003 e norma finale) sono volte a sistematizzare le fattispecie di esonero dal pagamento del tributo per il diritto allo studio universitario previste dalla vigente normativa statale e regionale. In particolare, la modifica dell’art. 61, comma 2, della LR n. 10/2003 consiste nel richiamare le fattispecie di esonero già contemplate dalla normativa statale e dalla normativa regionale.

La sostituzione del comma 1 bis dell’art. 63 è volta a precisare che il gettito della tassa regionale per il diritto allo studio universitario è interamente devoluto all’erogazione di borse di studio e prestiti d’onore. Con l’introduzione dei commi 1 ter e 1 quater nell’art. 63 s’intende prevedere l’avvio di una sperimentazione di durata triennale a decorrere dall’anno accademico 2025-2026 consistente nell’erogazione di misure di sostegno economico a domanda individuale attribuite a concorso a favore dei relativi studenti inerenti alle fattispecie di cui all’articolo 2, comma 5, lettere a), b) ed e) del d.lgs. 68/2012, al fine di promuovere l’accesso e la frequenza al sistema universitario telematico ed il conseguimento del pieno successo formativo entro la durata del corso.

Piemonte

Per quanto riguarda la LR n. 8/2024 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale di previsione 2024-2026 (legge di stabilità regionale 2024) e norme collegate): all’ articolo 1 interviene in materia di tasse sulle concessioni regionali, autorizzando la Giunta regionale ad operare un’analisi, compatibilmente con gli equilibri di bilancio, al fine di giungere a una razionalizzazione e semplificazione delle stesse nell’interesse del cittadino contribuente; all’articolo 3 prevede uno specifico contributo al fine di sostenere il rilancio del comparto idrotermale della Provincia di Alessandria; all’articolo 7 prevede misure di sostegno per gli interventi di miglioramento, ammodernamento e riqualificazione degli impianti sportivi pubblici ubicati sul territorio regionale; all’articolo 8 prevede uno specifico contributo per la candidatura all’organizzazione dei Giochi mondiali universitari invernali 2025. All’articolo 26 prevede che la Regione promuova le aree di sviluppo dell’artigianato quali ambiti provinciali e metropolitani, nei quali enti locali, confederazioni regionali.

7. La formazione e l'attuazione delle politiche dell'Unione europea*

Premessa

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

Le procedure di partecipazione regionale sono disciplinate dalla legge 131/2003¹ e dalla legge 234/2012².

Negli anni, cogliendo gli spazi aperti dalla legislazione statale, le Regioni hanno delineato propri modelli organizzativi interni disciplinando le procedure di partecipazione al processo decisionale europeo negli Statuti, nei regolamenti dei Consigli e, in particolare, dotandosi di specifiche leggi regionali cui è affidata la disciplina delle procedure interne per la partecipazione alla formazione ed attuazione del diritto europeo.³

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 europeo.⁴

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

¹ 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).

² Recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"; la legge disciplina la partecipazione c.d. "indiretta" che si svolge in ambito nazionale, nell'ambito del procedimento per la definizione della posizione nazionale da sostenere nei negoziati europei. I principali strumenti di partecipazione regionale sono la possibilità di trasmettere osservazioni al Governo (che però non hanno carattere vincolante), la possibilità di trasmettere osservazioni alle Camere ai fini della partecipazione alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, il meccanismo dell'intesa in sede di Conferenza Stato - Regioni, e la riserva di esame su richiesta della Conferenza Stato-Regioni. Nelle materie di competenza regionale è prevista altresì la partecipazione di un rappresentante di ciascuna Regione e Provincia autonoma ai lavori del Comitato tecnico di valutazione; è prevista infine la convocazione di rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome ai gruppi di lavoro istituiti nell'ambito del Comitato tecnico di valutazione, incaricati di preparare i lavori del medesimo Comitato, ai fini della successiva definizione della posizione italiana da sostenere in sede di Unione europea d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con i Ministeri competenti per materia.

³ 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.

⁴ 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.

La partecipazione regionale alla formazione del diritto e delle politiche europee

Le leggi 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 procedura.⁵

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

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

Casi di effettiva partecipazione 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.

Non risultano altresì casi di invio di osservazioni ai sensi dell'articolo 24, comma 3, e dell'articolo 25 della legge 234/2012, né casi di partecipazione regionale al c.d. dialogo politico di cui all'articolo 9 della legge 234/2012.

Inoltre, non risulta alcuna richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento dell'intesa prevista dall'articolo 24, co. 4, della legge 234/2012.⁶

Le Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta segnalano di avere contribuito ai lavori della Rete Reg Hub costituita dal Comitato delle Regioni.⁷

⁵ 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.

⁶ 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).

⁷ 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.

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

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

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

Allo Stato è comunque consentito di provvedere al recepimento della normativa europea anche nelle materie di competenza regionale, per evitare sanzioni in caso di inerzia delle Regioni; tuttavia, la normativa statale, che entra in vigore solo alla scadenza del termine indicato nell'atto da recepire, cessa di avere efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa regionale di attuazione.⁸

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.

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: 6 dalla Regione Lombardia, 2 dalla Regione Veneto (la Regione Veneto ha segnalato disposizioni di recepimento di direttive europee e di

⁸ Come è noto, lo Stato è l'unico responsabile in caso di inadempimento agli obblighi derivanti all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea: il potere sostitutivo dello Stato è regolato dagli articoli 40 comma 3, e 41 comma 1 della legge n. 234/2012. La normativa statale mette al riparo da violazioni del termine di recepimento degli atti europei, senza ledere l'autonomia regionale; l'intervento statale si configura, infatti, come suppletivo, ma cedevole. Con riferimento ai casi di attuazione urgente di provvedimenti europei, gli articoli 37 e 41 della legge 234/2012 prevedono una procedura straordinaria, rispettivamente per le materie di competenza statale e per le materie di competenza regionale.

adeguamento della legislazione regionale a regolamenti europei contenute in 2 leggi regionali), 7 dalla Regione Friuli Venezia-Giulia, 3 dalla Regione Umbria (la Regione Umbria ha segnalato disposizioni di recepimento di direttive europee e di adeguamento della legislazione regionale a regolamenti europei contenute in 3 leggi regionali), 1 dalla Provincia autonoma di Bolzano, 3 dalla Provincia autonoma di Trento.⁹

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

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

La Regione Sardegna segnala di avere notificato atti che si configurano come aiuti di Stato secondo le regole stabilite dalla legge 234/2012.¹⁰

Profili organizzativi interni.

Sotto il profilo dell'organizzazione interna non risultano modifiche dei regolamenti dei consigli regionali.

Segnalano di avere tenuto la sessione europea delle rispettive assemblee legislative, conformemente a quanto previsto dalla normativa interna, le Regioni Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Friuli Venezia-Giulia e la Provincia autonoma di Trento.¹¹

Le Regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Umbria e Friuli Venezia-Giulia, e la Provincia autonoma di Trento segnalano di avere esaminato il programma di lavoro della Commissione per l'anno 2024; 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 Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia e Lombardia, e dalla Provincia autonoma di Trento.

⁹ Con riferimento agli strumenti di attuazione diversi dalla legge (regolamenti, deliberazioni di Giunta, decreti del Presidente), sono stati segnalati i seguenti provvedimenti regionali: 1 regolamento della Regione Lombardia, che segnala altresì 48 deliberazioni della Giunta e 55 altri provvedimenti amministrativi; 3 deliberazioni della Giunta della Regione Marche; 131 deliberazioni della Giunta della Regione Veneto; 21 deliberazioni della Giunta della Regione Friuli Venezia-Giulia, che segnala altresì 14 decreti di attuazione; 15 deliberazioni della Giunta della Regione Umbria; 6 deliberazioni della Giunta della Regione Sardegna, che segnala altresì altri atti amministrativi di attuazione; 73 deliberazioni della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano; 1 deliberazione della Giunta della Provincia autonoma di Trento, che segnala altresì 1 decreto di attuazione. 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.

¹⁰ La Regione Sardegna ha notificato alla Commissione misure di aiuti all'avviamento a favore di compagnie aeree per lo sviluppo di nuove rotte.

¹¹ Si segnala che anche nell'anno 2024 l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ha svolto un'indagine conoscitiva sui temi indicati nel programma di lavoro della Commissione europea.

La Regione Trentino-Alto Adige segnala l'istituzione della terza Commissione legislativa con competenze anche in materia di rapporti con l'Unione europea e rapporti internazionali.

Considerazioni conclusive

Nel periodo di riferimento non risultano contributi regionali alla formazione del diritto europeo; il dato può essere messo in relazione allo svolgimento delle elezioni europee nell'anno di riferimento, e allo svolgimento delle elezioni in alcune Regioni italiane.

Rimane costante, rispetto ai dati rilevati negli ultimi anni, il numero di Regioni che hanno svolto l'esame del Programma di lavoro della Commissione europea.

Per promuovere la partecipazione regionale alla formazione delle politiche europee sembra ancora opportuno segnalare l'opportunità di una condivisione degli atti di indirizzo approvati dalle Regioni che svolgono l'esame del Programma di lavoro della Commissione europea; in tal modo sarebbe facilitata l'individuazione dei temi in discussione a livello europeo considerati di interesse regionale.

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

Premessa

L'attività di valutazione della qualità delle politiche legislative ha assunto, ormai da tempo, una dimensione multilivello: a partire dal piano sovranazionale, passando per quello statale, sino a giungere a quello delle autonomie territoriali – e, segnatamente, delle Regioni –, le quali, seppur in modo disomogeneo e poco soddisfacente – come in questa sede si tenterà di illustrare –, hanno proceduto negli ultimi decenni a disciplinare e/o ad utilizzare il variegato novero degli strumenti per la valutazione delle politiche legislative.

Tali strumenti afferiscono all'ampia tematica della c.d. *better regulation*, che attiene alla valutazione – “*ex ante*” ed “*ex post*” – dell'efficacia ed efficienza delle norme nella fase della loro concreta attuazione¹, a cui si connette la questione della qualità della normazione considerata attraverso il prisma dell'intellegibilità e chiarezza della formulazione delle disposizioni normative.

In questo breve scritto, ci si focalizzerà sugli strumenti per la valutazione delle politiche legislative predisposti dalle Regioni e dalle Province autonome italiane e sul loro grado di attuazione, analizzando, in particolare, i dati relativi all'anno 2024, senza cionondimeno trascurare il quadro generale.

Il quadro dei vincoli (e degli autovincoli) alla funzione legislativa in materia

Come anticipato in premessa, l'utilizzo, da parte delle Regioni e delle Province autonome italiane, degli strumenti per la valutazione delle politiche legislative risulta piuttosto discontinuo e disomogeneo. Invero, non tutte le Regioni e Province autonome e non tutte secondo le stesse modalità e con le medesime tempistiche hanno proceduto a dare seguito all'*Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione*, sancito dalla Conferenza Unificata il 29 marzo 2007.

In primo luogo, può evidenziarsi che la quasi totalità degli Enti è caratterizzata da un basso livello di utilizzo dell'*Analisi di impatto della regolamentazione* (AIR) e della *Verifica dell'impatto della regolamentazione* (VIR)². In effetti, solo una

* Michele Barone, Assegnista di ricerca in Diritto Pubblico – CNR ISSIRFA

Appendice 2024 al *Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*.

¹ Cfr., con specifico riferimento alla dimensione sovranazionale, il Rapporto del Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato della Repubblica *Better regulation for better results. Momenti, soggetti e obiettivi delle politiche europee per la qualità della regolamentazione*, a cura di L. TAFANI, XVII legislatura.

² L'accordo citato nel corpo del testo, consultabile a questo [link](#), definisce l'AIR e la VIR rispettivamente agli artt. 3 e 6:

- art. 3: «1. L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva [ossia “*ex ante*”] degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative. 2. L'AIR consente di verificare

minoranza prevede tali strumenti nel proprio Statuto³, l'unica tipologia di fonte che, in quanto sovraordinata, possa essere in grado di vincolare effettivamente – nel procedimento e/o nella sostanza – l'attività normativa dei Consigli regionali. Pertanto, nei casi in cui AIR e VIR sono disciplinate soltanto da leggi o persino regolamenti regionali⁴, la loro concreta attuazione risulta massimamente incerta.

Le Regioni, invece, hanno utilizzato maggiormente altri strumenti per la valutazione delle politiche legislative: clausole valutative⁵, anzitutto, ma anche – senza pretesa di completezza – missioni valutative⁶, relazioni di ritorno⁷, note informative⁸. Su tali strumenti⁹ si concentrerà, dunque, l'analisi dei prossimi paragrafi.

Pare utile, tuttavia, presentare preliminarmente il quadro generale delle fonti regionali che mirano a vincolare (o ad *autovincolare*) la legislazione successiva in materia, riportato sinteticamente nella Tabella n. 1¹⁰.

la necessità e l'opportunità di un intervento normativo e orienta il decisore politico verso scelte efficaci e rispondenti alle esigenze dei cittadini, garantendo trasparenza e partecipazione al processo decisionale»;

- art. 6: «1. La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) consiste nella valutazione ex post, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti dagli atti normativi approvati sia sulle attività dei cittadini e delle imprese che sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni».

In materia di AIR e VIR cfr., altresì, il dPCM n. 169/2017 (Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione), che, tuttavia, ai sensi dell'art. 1, comma 2, si applica alle sole Amministrazioni statali (in tema v. *Analisi tecnico normativa, analisi di impatto e verifica della regolamentazione*, a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati, 14 giugno 2018).

³ È il caso degli artt. 44, comma 2, dello Statuto della Regione Lombardia, 23, comma 2, dello Statuto della Regione Veneto, 53, comma 1, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, 34 dello Statuto della Regione Marche, 45 dello Statuto della Regione Toscana. Quanto alla Regione Piemonte, l'art. 71, comma 1, dello Statuto fa riferimento alla funzione di verifica del «raggiungimento dei risultati *previsti*» (corsivo aggiunto) attribuita al Consiglio regionale: l'utilizzo dell'aggettivo «previsti» potrebbe apparire come un riferimento all'attività di valutazione *ex ante*, che tuttavia risulta piuttosto vago e non strettamente e necessariamente riconducibile all'AIR, anche perché la stessa disposizione demanda al Consiglio il compito di predisporre «gli strumenti per valutare gli effetti delle politiche regionali al fine» – appunto – «di verificare il raggiungimento dei risultati previsti».

⁴ V. ad es., recentemente: *art. 42-bis LR Emilia-Romagna n. 6/2014*, attuato dal *regolamento 31 gennaio 2024, n. 1*; LR *Piemonte n. 13/2005*; regolamenti Regione Puglia 18 ottobre 2016 n. *11* e *12*, rispettivamente su AIR e VIR.

⁵ «Per clausola valutativa si intende uno specifico articolo di legge attraverso il quale si attribuisce un mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della stessa legge di raccogliere, elaborare e infine comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate. Tali informazioni dovrebbero servire a conoscere tempi e modalità d'attuazione della legge; ad evidenziare eventuali difficoltà emerse nella fase d'implementazione; e a valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i destinatari diretti e, più in generale, per l'intera collettività regionale» (v. sito web *capire.org*, relativo al progetto «Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali»).

⁶ «Alcuni Consigli regionali hanno introdotto un nuovo strumento per il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche: si tratta della cosiddetta missione valutativa. In effetti, le attività informative «a lungo termine» indotte dalle clausole valutative possono non soddisfare interamente le esigenze conoscitive dell'Assemblea sull'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche. È possibile che fatti nuovi o eventi inaspettati facciano sorgere la necessità di approfondire qualche aspetto della legge che la clausola non aveva previsto. Oppure che la legge in questione non contenga alcuna clausola valutativa. Per questo motivo è utile prevedere che l'attività di controllo e valutazione, oltre ad essere innescata dalle clausole, possa essere avviata, nel corso della legislatura, in seguito alla richiesta di una singola commissione oppure di una quota minima di consiglieri (ad esempio da un decimo dei consiglieri regionali). Con l'adozione di strumenti di questo tipo i consiglieri divengono essi stessi, al di fuori del processo legislativo, promotori e committenti di attività di controllo e valutazione» (v. *capire.org*).

⁷ «Le relazioni di ritorno sono i documenti che rispondono alle esigenze conoscitive esplicitate nelle clausole valutative inserite nelle leggi regionali» (v. *capire.org*).

⁸ «Le strutture tecniche di alcune assemblee legislative elaborano periodicamente a favore dei Consiglieri Note informative sulle politiche regionali. Si tratta di documenti di sintesi che riassumono in poche pagine lo stato d'attuazione della legge e i principali risultati da questa ottenuti. Le informazioni contenute in tali Note sono perlopiù tratte dalle relazioni preparate dalla Giunta in risposta al mandato informativo imposto dalle clausole valutative» (v. *capire.org*).

⁹ Che rappresentano d'altronde il focus del sito *www.capire.org*, che, insieme ai questionari compilati dalle Regioni e Province autonome, è tra le principali fonti delle informazioni alla base dell'analisi proposta in questa sede.

¹⁰ La Tabella n. 1 è stata elaborata adoperando come fonti i siti istituzionali delle Regioni e i questionari da queste ultime compilati.

Nella terza colonna da sinistra sono state menzionate soltanto le leggi di portata generale e non anche quelle settoriali: in altre parole, le leggi tese a vincolare (*recte*: *autovincolare*) quelle successive (aventi ad oggetto la disciplina delle attività di valutazione) *in generale* e non con riferimento ad ambiti specifici (com'è il caso, ad esempio, della LR Emilia-Romagna n. 6/2014 (che all'art. 42 bis – aggiunto dall'art. 39 della LR n. 4/2021 – disciplina la «Valutazione dell'impatto di genere ex ante») e della LR Lazio n. 11/2020 (Legge di contabilità regionale, che all'art. 42 disciplina le «Clausole di valutazione degli

Tabella n. 1 Previsioni normative regionali in materia di valutazione delle politiche legislative e di qualità della regolamentazione			
/	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 (spec. artt. 5, 6 e 8), 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. 7/2023, recante "Abrogazioni e modifiche di leggi e disposizioni regionali in collegamento con la sessione europea 2023. altri interventi di adeguamento normativo" (spec. Capo I - Disposizioni generali. Abrogazioni di leggi e singole disposizioni regionali) LR n. 18/2011, recante "Misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo"	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

effetti finanziari»), tese rispettivamente ad autovincolare la funzione legislativa con riferimento alla materia delle attività di valutazione delle politiche legislative sotto i profili del rispetto del principio di eguaglianza di genere, da una parte, e degli effetti finanziari, dall'altra. Dalla medesima colonna sono state altresì escluse le disposizioni (o le leggi nella loro interezza) che contengono la disciplina di un'attività concreta di valutazione, disposta, ad esempio, attraverso le c.d. "clausole valutative" (su cui v. *amplius infra*): è il caso - per citare una delle più recenti disposizioni di questo tipo - dell'art. 5 della LR Sicilia n. 18/2023, che dispone una singola, specifica clausola valutativa, disciplinante l'attività dell'Assessore regionale per la salute e della Commissione "Salute, Servizi sociali e sanitari" in relazione al *Servizio di psicologia delle cure primarie*. Ad ogni modo, nella Tabella n. 1 (senza pretesa di completezza) sono riportate esclusivamente disposizioni (o fonti nella loro interezza) tese a vincolare/autovincolare - sotto il profilo procedimentale e/o sostanziale - la funzione legislativa in materia: non già, dunque, disposizioni contenenti la disciplina di attività concrete di valutazione.

In sintesi, nella materia oggetto di attenzione in questa sede giungono in rilievo: 1) fonti/norme tese a vincolare/autovincolare la funzione legislativa; 2) norme concernenti la disciplina di attività concrete di valutazione in merito al grado di realizzazione dei dettami dell'atto (prevalentemente legislativo) in cui sono inserite: esse potrebbero considerarsi come il "*primo livello*" dell'attuazione degli strumenti per la valutazione delle politiche legislative; 3) attività concrete di valutazione (come le missioni valutative, le relazioni di ritorno, le note informative), compiute ai sensi delle norme di cui al punto 2), che potrebbero considerarsi come il "*secondo* - imprescindibile - *livello*" di attuazione degli strumenti per la valutazione, quello della loro effettiva realizzazione, in assenza della quale essi sono destinati ad essere relegati al piano delle astratte dichiarazioni di intenti. V. *amplius infra*.

		regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione"	
Friuli-Venezia Giulia	Art. 7 L.R. n. 17/2007 (legge statutaria ai sensi dell'art. 12 dello Statuto speciale) - Valutazione sull'attuazione dei progetti di legge		Art. 41 - Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione 138 quinquies - controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione delle politiche regionali
Lazio	Art. 36, c. 2 - Esercizio della funzione [legislativa]	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	Art. 14, c. 2 - Funzioni del Consiglio regionale 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. 21, comma 2, lett. n) - Funzioni del Consiglio regionale Art. 34 - Qualità della normazione Art. 34-bis - Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche	Art. 3 LR n. 3/2015 - Controllo e valutazione	Capo VIII del Titolo I (artt. 37-42) - Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche
Molise	Art. 16, c. 4 - Attribuzioni del Consiglio Art. 31 - Comitato per la legislazione ¹¹ Capo I del Titolo IV (artt. 37-38) - Qualità e sistematicità delle leggi		
Piemonte	Art. 48 - Qualità della legislazione Art. 71 - Verifica dell'efficacia delle leggi regionali e dei rendimenti dell'attività Amministrativa	LR n. 13/2005 (spec. art. 3) - "Legge regionale di semplificazione e disciplina dell'analisi d'impatto della regolamentazione" LR n. 3/2016, recante "Nuova disciplina dell'Istituto di ricerche	Art. 45 - Clausole valutative e missioni valutative Art. 46 - Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche (oltre che artt. 46-bis e 46-ter, rispettivamente su funzionamento e

¹¹ Non ancora concretamente operativo, come risulta dalla risposta «no» al quesito n. 3.3.6. («Cura un rapporto annuale regionale sulla legislazione. Ha in corso altre iniziative sulla qualità della legislazione (linguaggio normativo, glossari, organizzazione di convegni, seminari ed altri momenti di approfondimento sui temi della qualità normativa, raccolta e distribuzione di pubblicazioni e documenti in materia, etc.). Prevede altri strumenti sulla qualità redazionale della legislazione») del questionario compilato dalla Regione.

		economico e sociali del Piemonte I.R.E.S.”	competenze del Comitato)
P.A. Bolzano			
P.A. Trento		LP n. 5/2013, concernente “Controllo sull’attuazione delle leggi provinciali e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche”	
Puglia	Art. 37 (c. 2) – Regolamento interno del Consiglio regionale	LR n. 29/2011, concernente “Semplificazione e qualità della normazione”	
Sardegna	Art. 13 L. R. n. 1/2008 (legge statutaria ai sensi dell’art. 15 dello Statuto speciale) – 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
Trentino-Alto Adige			
Umbria	Art. 61 – La valutazione delle politiche regionali ed il controllo sull’attuazione delle leggi ¹² Art. 61-bis – Comitato di controllo e valutazione ¹³ Artt. 34, 40 e 42 – Regolamento interno dell’Assemblea legislativa		Art. 33 – Controllo sullo stato di attuazione delle leggi e delle deliberazioni consiliari Art. 34 – Valutazione delle politiche pubbliche Art. 40 – Comitato per il controllo e la valutazione Art. 42 – Clausole valutative e missioni valutative
Valle d’Aosta		LR n. 3/2011 (spec. artt. 1, c. 2, lett. c), 3bis e 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

¹² Articolo modificato dalla LR n. 1/2024 (in base alla quale è stato conseguentemente modificato il *Regolamento interno dell’Assemblea legislativa*, tramite delibera Assemblea legislativa 8 ottobre 2024, n. 415): cfr. questo [link](#), consultato il 18/01/2026.

¹³ Articolo inserito dalla LR n. 1/2024 (in base alla quale è stato conseguentemente modificato il *Regolamento interno dell’Assemblea legislativa*, tramite delibera Assemblea legislativa 8 ottobre 2024, n. 415): cfr. questo [link](#), consultato il 18/01/2026.

Le norme in materia di attività concreta di valutazione e l'attività concreta di valutazione: quadro d'insieme e novità del 2024

Come emerge dalle Figure nn. 1, 2 e 3¹⁴, di seguito riportate, la generale tendenza – già rilevata nelle precedenti edizioni del Rapporto – è alla progressiva riduzione, dal punto di vista quantitativo, dell'utilizzo dello strumento *normativo* di disciplina dell'attività *concreta* di valutazione sinora più adoperato dalle Regioni: la clausola valutativa. Nell'anno 2024 è stato approvato un totale di 38 clausole valutative: il dato più basso dal 2013, pari solo a quello del 2021 e del 2023.

I 13 anni considerati nelle Figure sono stati caratterizzati, invero, da un “andamento parabolico”: una fase ascendente che, nel 2017, ha raggiunto il “picco” di un totale di 82 clausole valutative e, a seguire, una fase discendente, che non appare ancora conclusa¹⁵.

¹⁴ Esse sono state elaborate a partire da quelle riportate nelle precedenti edizioni del Rapporto. I loro contenuti sono stati ricavati dal sito *capire.org*, le cui informazioni sono state confrontate e combinate con quelle di cui ai questionari compilati dalle Regioni.

¹⁵ Di seguito la somma delle clausole valutative per ogni anno: 19 nel 2012, 21 nel 2013, 52 nel 2014, 47 nel 2015, 41 nel 2016, 82 nel 2017, 63 nel 2018, 50 nel 2019, 42 nel 2020, 38 nel 2021, 41 nel 2022 e 38 nel 2023.

Figura n. 1 - 2012-2024 - Regioni a Statuto ordinario
(prima parte) - Numero delle clausole valutative
formulate in via legislativa

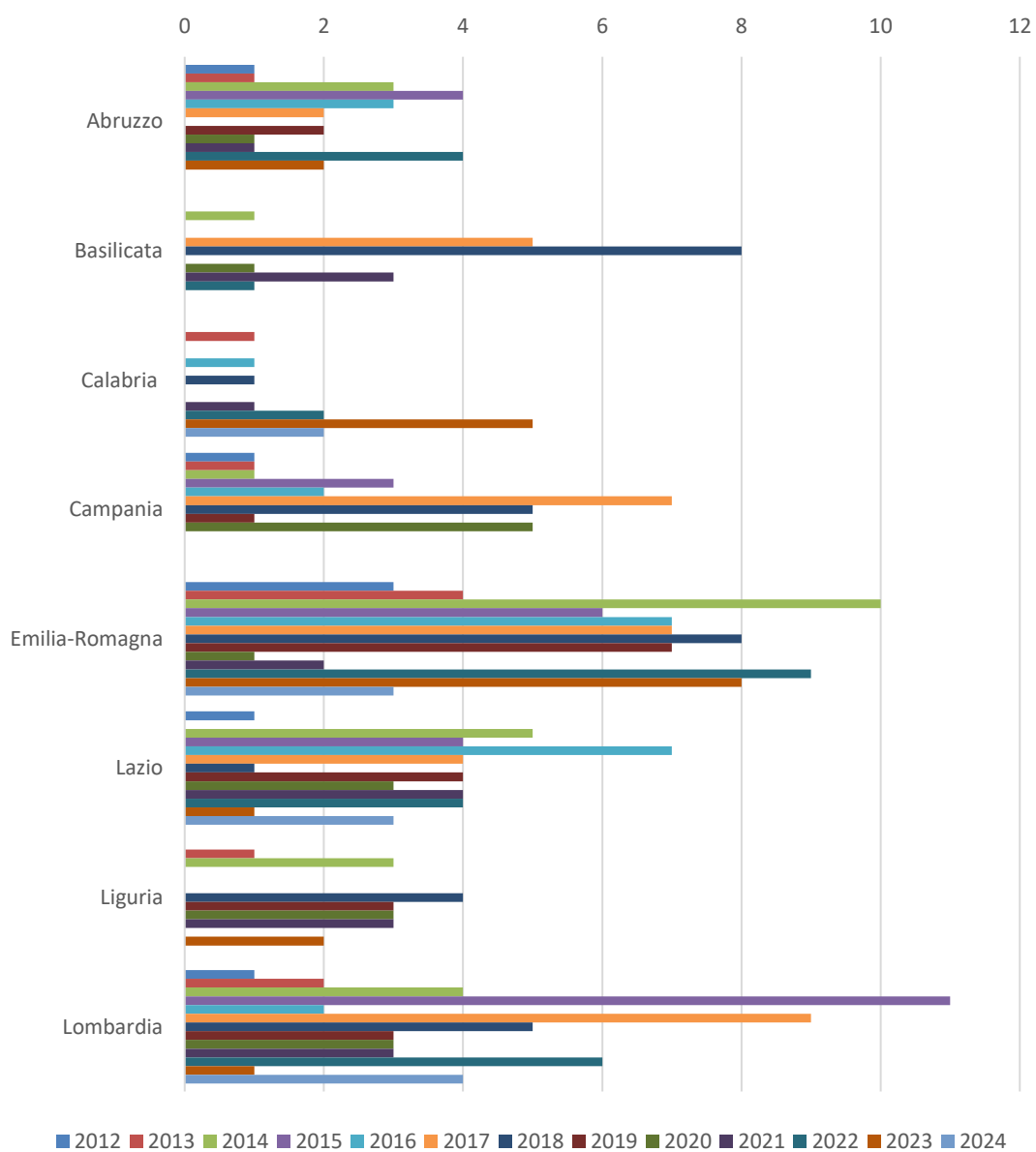
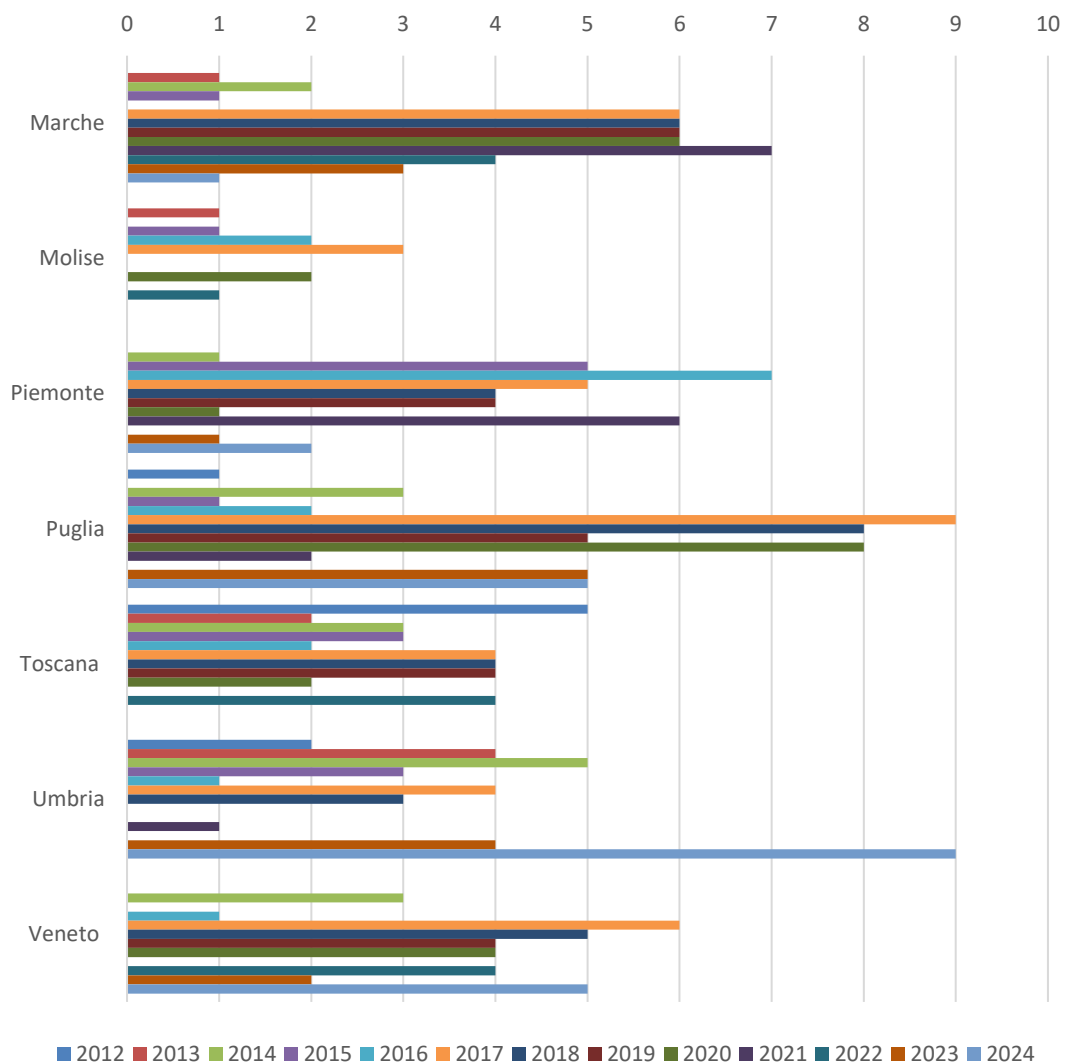
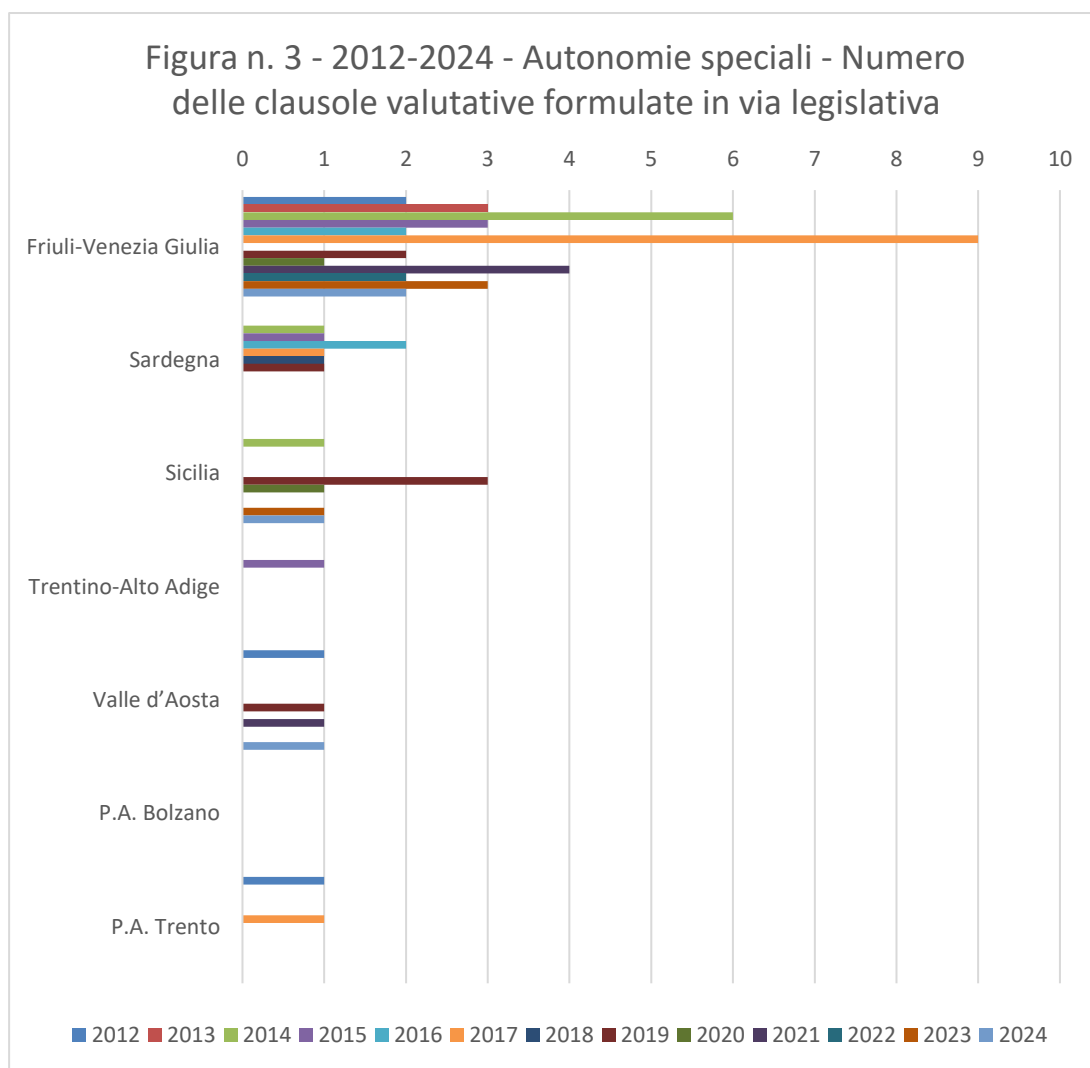


Figura n. 2 - 2012-2024 - Regioni a Statuto ordinario
(seconda parte) - Numero delle clausole valutative
formulate in via legislativa





Come già evidenziato nelle precedenti edizioni del Rapporto e come si evince graficamente dalle Figure, le Regioni hanno contribuito a questo andamento parabolico in modo per lo più oscillante. Cionondimeno, sembra possibile suddividerle in tre sottogruppi, in base al grado complessivo di utilizzo, nell'arco dei 13 anni considerati, di questo strumento per la valutazione¹⁶:

1) nel primo sottogruppo potrebbero inserirsi gli Enti che risulta abbiano approvato più di 40 clausole valutative (Emilia-Romagna con 75 clausole, Lombardia con 54, Puglia con 49, Marche con 43 e Lazio con 41);

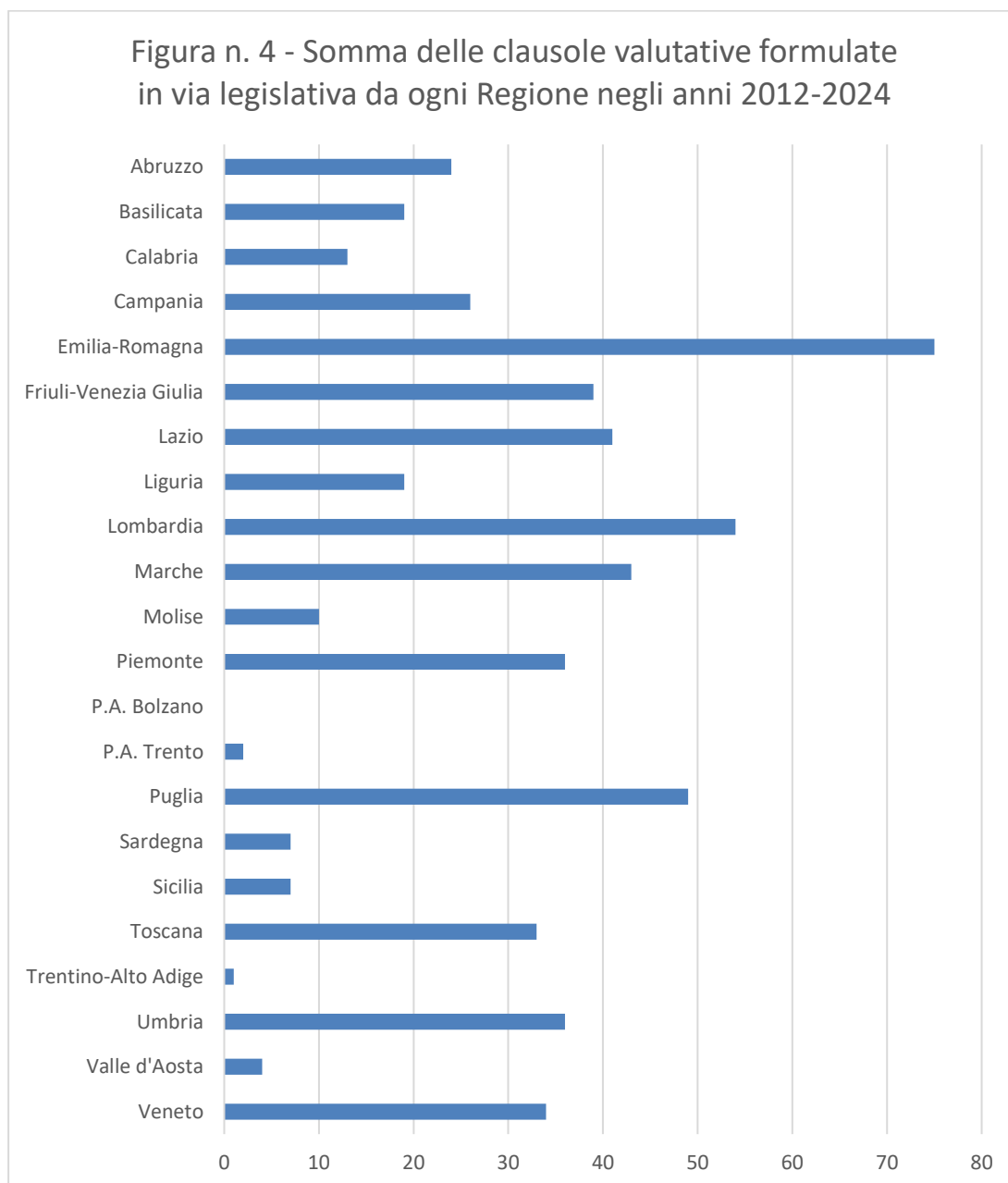
2) nel secondo, quelli che risulta abbiano approvato tra le 20 e le 40 clausole (Friuli-Venezia Giulia con 39, Piemonte e Umbria con 36, Veneto con 34, Toscana con 33, Campania con 26 e Abruzzo con 24);

3) nel terzo, quelli che risulta ne abbiano approvate meno di 20 (Basilicata e Liguria con 19, Calabria con 13, Molise con 10, Sardegna e Sicilia con 7, Valle

¹⁶ Cfr. la Figura 4, che mostra il totale delle clausole valutative approvate da ciascun Ente nei 13 anni considerati.

d'Aosta con 4, Provincia autonoma di Trento con 2, Trentino-Alto Adige con 1 e Provincia autonoma di Bolzano con 0).

Nell'anno 2024 mostrano, però, un segnale particolarmente evidente di inversione di tendenza, con numeri non proprio "in linea" con il sottogruppo di appartenenza, la Calabria¹⁷, , la Campania e la Toscana¹⁸, nonché l'Umbria¹⁹.



¹⁷ Che ha approvato 2 clausole valutative nel 2024, dopo averne approvate ben 5 nell'anno precedente, confermando dunque – seppur in misura ridotta – un'inversione di tendenza in senso positivo. In soli due anni, dunque, la Calabria ha approvato più della metà del totale delle clausole approvate nei 13 anni considerati.

¹⁸ Che non hanno approvato alcuna clausola, pur appartenendo al secondo sottogruppo. In relazione alla Toscana, tuttavia, l'"anomalia" del dato risulta più evidente, sia perché il numero totale di clausole approvate è maggiore di quello della Campania (33 a fronte di 26), sia perché la Campania non ha approvato alcuna clausola ormai dal 2021, mentre la Toscana, nel 2022, ne aveva approvate 4.

¹⁹ Che, a fronte della sua appartenenza al secondo sottogruppo, ha approvato ben 9 clausole valutative nel 2024.

Quanto alle attività concrete di valutazione – tra cui, in particolare, relazioni di ritorno, note informative, missioni valutative²⁰ –, esse risultano dichiarate²¹, nell'anno 2024, da circa metà degli Enti interpellati: Abruzzo²², Emilia-Romagna²³, Liguria²⁴, Lombardia²⁵, Marche²⁶, Piemonte²⁷, Umbria²⁸, Veneto²⁹ e Friuli-Venezia Giulia³⁰ (oltre che Sicilia e Valle d'Aosta³¹).

Soffermendosi sulle sole informazioni reperibili sul sito *capire.org*, si confermerebbe, anche con riferimento alle attività concrete di valutazione, il *trend* negativo degli ultimi anni³². Invece, tenendo in considerazione anche le risposte ai questionari compilati dalle Regioni, sembrerebbe registrarsi una lieve inversione di tendenza di segno positivo, che comunque rimarrebbe ben lontana dal potersi considerare significativa. Invero, resterebbe in ogni caso il fatto che (quantomeno) in relazione alla metà circa delle Regioni/P.A. – che pure in larghissima parte hanno posto in essere norme (sia della “prima” che della “seconda tipologia”: v. *supra*, nota

²⁰ V. *supra*, § 2.

²¹ Attraverso risposte non sempre soddisfacenti ed esaustive, come emergerà dalle note successive.

²² Che, alla domanda di cui al punto 3.4.3. del questionario (in cui si chiede «se i risultati di attività informative legate al controllo e alla valutazione delle politiche sono stati presentati e/o discussi nelle Commissioni competenti e/o in Aula») risponde: «sì: i risultati delle attività informative legate al controllo e alla valutazione delle politiche sono generalmente presenti e discussi nel corso delle sedute del Comitato per la Legislazione, delle quali si dà conto nei verbali di riunione. Nel corso del 2024 è iniziato l'iter di analisi e valutazione della LR n. 32/2021 “Misure urgenti per contrastare lo spopolamento dei piccoli Comuni di montagna».

²³ Che, alla medesima domanda di cui al punto 3.4.3. del questionario risponde: «sì: nel corso del 2024 le relazioni di ritorno in risposta a leggi con clausola valutativa complessivamente trasmesse dalla Giunta sono state diciannove. Di queste, quindici sono state discusse nelle competenti Commissioni assembleari, mentre per quattro relazioni la discussione non è avvenuta per termine anticipato della Legislatura. Le Commissioni assembleari hanno inoltre discusso nel 2024 cinque relazioni pervenute nel 2023. Le relazioni complessivamente discusse nelle competenti Commissioni assembleari sono quindi state venti. [...]».

²⁴ Che, alla medesima domanda, risponde: «sì: mediante risoluzione della competente Commissione e del Consiglio. Sono state approvate 6 risoluzioni su relazioni di ritorno nel 2024» (lo stesso numero dichiarato nel questionario del 2023).

²⁵ Che, alla medesima domanda, risponde: «NEL RAPPORTO 2024: nel 2023 il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione ha preso in esame l'attuazione di circa 10 politiche e interventi regionali sulla base delle relazioni periodiche inviate dalla Giunta regionale e degli esiti delle missioni valutative concluse; in tutti i casi il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione ha inviato osservazioni e proposte alle commissioni consiliari e agli assessori regionali competenti per materia. I risultati dell'attività di controllo e valutazione del 2022 e della XI legislatura sono rappresentati nella relazione annuale del Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione al Consiglio regionale». Si precisa che l'indicazione delle annualità “2023” e “2022” non rappresenta un refuso, ma è conforme alla risposta fornita dalla Regione e che il numero («circa 10») delle procedure di presentazione/discussione dei risultati di attività informative legate al controllo e alla valutazione delle politiche indicato in risposta al questionario del 2024 corrisponde a quello dichiarato in risposta al questionario del 2023.

²⁶ Che, alla medesima domanda, risponde: «sì: discusso in aula il Rapporto annuale sul fenomeno della violenza contro le donne nella Regione Marche anno 2023 (art. 2 bis, LR 11 novembre 2008, n. 32, *Interventi contro la violenza sulle donne*). Presentato il Rapporto sullo stato di attuazione delle politiche comunitarie per la Sessione comunitaria del Consiglio anno 2024 (art. 8, LR 2 ottobre 2006, n. 14, *Disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie*)».

²⁷ Che, alla medesima domanda, risponde: «sì: le relazioni contenenti le risposte alle domande valutative poste attraverso la clausola inserita in legge, sono presentate, nei casi di maggior interesse, anche con l'ausilio di una scheda di lettura apposita, alle Commissioni permanenti competenti per materia. Nel corso del 2024 è stata trasmessa dall'Esecutivo una relazione».

²⁸ Che, alla medesima domanda, risponde: «sì: in risposta alle clausole valutative contenute nelle leggi regionali, la Giunta regionale invia delle relazioni (DGR) che vengono esaminate dagli uffici dell'Assemblea che producono “note informative”. Il Comitato di Controllo e valutazione discute nel merito e con una relazione le invia alla Commissione ed infine in Aula (che ne prende atto senza votare). Dalla XII legislatura, a seguito delle modifiche allo Statuto e al Regolamento interno dell'Assemblea, il Comitato di Controllo relaziona direttamente all'Assemblea in merito ai risultati delle attività di valutazione delle politiche».

²⁹ Che, alla medesima domanda, risponde: «sì: con la presentazione ed esame presso la Quarta commissione di dossier tematici e report sulle policy regionali e sullo stato di avanzamento ed attuazione di leggi regionali organiche e di settore».

³⁰ Che, alla medesima domanda, risponde: «sì: come previsto dal Regolamento interno, il Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione ha esaminato le relazioni informative relative a LR n. 5/2021 (Polizia locale), LR n. 29/2005 (Commercio) e LR n. 7/2009 (Tempi attesa sanità) e ha riferito in Assemblea sui risultati dell'esame (per le prime due nel 2024 e per l'ultima il 3 febbraio 2025)».

³¹ Che, alla medesima domanda, rispondono con un laconico «sì».

³² Che emerge dalle precedenti edizioni del Rapporto.

10) in materia di strumenti per la valutazione delle politiche legislative – non risulta alcun dato inerente alle concrete attività di valutazione.

L'attuazione degli strumenti per la valutazione nel rapporto con la forma di governo regionale

Come mai l'attività concreta di valutazione, in generale, risulta ben più carente della disciplina normativa in materia posta da Regioni e Province autonome (che già di per sé, pur essendo complessivamente non trascurabile, è comunque – come si è visto – non omogeneamente sviluppata)? Invero, tale circostanza parrebbe vanificare proprio l'obiettivo ultimo della normativa stessa, ossia la presentazione e la discussione nelle Commissioni competenti e in Aula dei «risultati di attività informative legate al controllo e alla valutazione delle politiche», finalizzate al compimento di «formali valutazioni da parte delle Commissioni e dell'Aula attraverso specifici atti (risoluzioni, atti di indirizzo, determinazioni, etc.)»³³.

La risposta, chiaramente incerta, potrebbe risiedere in molteplici ragioni, su due delle quali, in particolare, sembra utile porre l'attenzione.

La prima sarebbe legata alla tipologia delle fonti utilizzate dagli Enti per vincolare la funzione legislativa regionale in materia. Infatti, se si considerano le dodici Regioni (afferenti al primo e al secondo sottogruppo³⁴) che hanno posto in essere il maggior numero di clausole valutative, solo tre³⁵ non si sono dotate a tal fine di una disciplina di rango statutario. Specularmente, prendendo in esame gli Enti che hanno posto in essere il minor numero di clausole valutative (terzo sottogruppo), solo uno su dieci³⁶ se ne è dotato. Questo dato potrebbe forse spiegarsi alla luce dell'ineffettività degli autovincoli legislativi. Infatti, laddove la disciplina tesa a vincolare la funzione legislativa – nel procedimento e/o nella sostanza – sia posta da fonte di rango statutario, la tendenza è che gli strumenti per la valutazione trovino una maggiore attuazione, quantomeno di “primo livello”³⁷; accade, invece, l'opposto laddove sia una legge ordinaria (o, al massimo, il Regolamento interno del Consiglio) a disporre la disciplina tesa a vincolare (nel caso della legge, *recte*, ad *autovincolare*) la funzione legislativa in materia.

³³ Queste sono le parole utilizzate, rispettivamente, dai quesiti nn. 3.4.3. e 3.4.4. dei questionari compilati dalle Regioni: alla seconda, tutti gli Enti (persino quelli più attivi nell'ambito della valutazione delle politiche – v. *supra*, § precedente – e che dichiarano che sono stati presentati e discussi nelle Commissioni competenti e in Aula i risultati di attività informative legate al controllo e alla valutazione delle politiche) rispondono che «formali valutazioni da parte delle Commissioni e dell'Aula attraverso specifici atti (risoluzioni, atti di indirizzo, determinazioni, etc.)» non sono state compiute: fanno eccezione solo due Regioni, Liguria e Veneto, che tuttavia si limitano a rispondere affermativamente, senza specificare quali atti siano stati concretamente compiuti.

³⁴ V. *supra*, § 3.

³⁵ Puglia, Lazio e Campania, le cui norme statutarie, indicate nella Tabella 1, hanno prettamente ad oggetto la tematica della qualità della *formulazione* dei testi legislativi: connessa, ma non esattamente coincidente con quella della valutazione delle politiche.

³⁶ La Sardegna.

³⁷ V. *supra*, nota 10.

Questa spiegazione, di per sé, non pare tuttavia soddisfacente e sembra che almeno un altro aspetto debba essere posto in rilievo. In effetti, il “secondo livello”³⁸ di attuazione degli strumenti per la valutazione – quello delle attività concrete – risulta, come visto, sensibilmente carente, anche nell’ambito di Regioni “più virtuose”, afferenti al primo e al secondo sottogruppo.

Ebbene, se è indubbiamente vero che le fonti di rango statutario sono dotate di una forza maggiore non solo rispetto alle leggi regionali, ma anche ai regolamenti dei Consigli³⁹ – il che dovrebbe renderle senz’altro idonee a vincolare efficacemente la funzione legislativa –, sembra anche vero che, nel quadro attuale, tale forza risulti attenuata nella sostanza, specie in relazione alla materia qui in esame. Ciò pare dovuto, in primo luogo, al “nuovo” assetto della forma di governo regionale, scaturito dalle leggi costituzionali nn. 1/1999 e 2/2001 e caratterizzato, in particolare, dall’elezione diretta del Presidente accompagnata da meccanismi elettorali volti a favorire o garantire la formazione di una maggioranza stabile a suo sostegno, in coerenza con un rapporto tra il Presidente stesso e il Consiglio regionale improntato al sistema del *simul stabunt aut simul cadent*. Il mutamento della forma di governo regionale – ormai non più così recente – ha inciso sensibilmente sulla natura stessa del rapporto tra Consiglio e Presidente della Giunta, che in teoria continua ad essere connotato dalla funzione di indirizzo e controllo svolta dal primo nei confronti del secondo (oltre che della Giunta nel suo complesso): in concreto, tuttavia, tale funzione risulta depotenziata. Di conseguenza, pare inevitabile che ciò produca ricadute anche sul grado di utilizzo degli strumenti per la valutazione delle politiche, connessi proprio alla funzione di indirizzo e controllo. In secondo luogo, non dovrebbe trascurarsi la circostanza che le trasformazioni dei rapporti tra organi non possono che ripercuotersi, in generale, su quelli tra le fonti del diritto: nell’ambito di questa forma di governo, le norme statutarie finiscono esse stesse per essere nella sostanziale disponibilità della maggioranza, il che ne riduce la portata vincolante e garantistica.

Considerazioni conclusive

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Giunge in rilievo, a tal proposito, il procedimento aggravato previsto dall’art. 123, commi 2 e 3, della Costituzione.

L'analisi proposta in questa sede restituisce un quadro generale problematico in relazione all'utilizzo degli strumenti per la valutazione delle politiche legislative da parte di Regioni e Province autonome.

In particolare, dai dati relativi ai tredici anni che vanno dal 2012 al 2024, emerge che se una prima fase lasciava presagire uno sviluppo dell'uso di tali strumenti destinato a consolidarsi, quanto avvenuto negli ultimi anni sembra destare pochi dubbi sull'andamento "parabolico" di tale uso e sulla circostanza che attualmente, da una "fase ascendente", si sia passati ad una "fase discendente".

Invero, se la gran parte delle Regioni ha ormai posto in essere una non trascurabile normativa tesa a vincolare (o ad *autovincolare*) la funzione legislativa regionale in materia (v. *supra*, Tabella 1), la sua attuazione di "primo" e, soprattutto, di "secondo livello"⁴⁰ si sta al momento dimostrando piuttosto carente.

⁴⁰ V. *supra*, nota 10.