

# LEGISLAZIONE DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME IN MATERIA DI POLITICHE SOCIALI DOPO LA LEGGE 328/2000 E LA MODIFICA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

*Giulia Napolitano*

1. Descrizione dei contenuti. - 2. Quadro d'insieme. - 3. Le leggi regionali di settore anni 2001-2007: Analisi per materia. - 3.1 Legislazione regionale per la famiglia e minori. -3.1.1 Leggi organiche per la famiglia - 3.1.2 Legislazione per i minori. - 3.2 Legislazione regionale per il terzo settore. - 3.3 Legislazione regionale per la disabilità ed invalidità. - 3.4 Legislazione regionale di genere. - 3.5 Legislazione regionale sul servizio civile. - 3.6 Legislazione regionale per gli anziani e soggetti non autosufficienti. - 3.7 Legislazione regionale sull'immigrazione, detenuti, dipendenze e leggi di varia natura. - 4. Conclusioni – 5. Tabelle.

## *1. Descrizione dei contenuti*

Oggetto di questo studio è la legislazione regionale di settore in materia di politiche sociali dal 2001 al 2007. La scelta di questo arco temporale è dovuta alla volontà di completare l'analisi delle politiche sociali delle regioni svolta nel *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, nel quale erano state prese in esame solo le leggi quadro di riorganizzazione della materia.

In particolare saranno prese in esame le leggi<sup>1</sup> che disciplinano esclusivamente le materie<sup>2</sup> che rientrano nelle politiche sociali quali: la famiglia, il terzo settore, la disabilità e l'invalidità, politiche di genere, gli anziani e i soggetti non autosufficienti, il servizio civile, l'immigrazione, i detenuti, le dipendenze e leggi di varia natura, di carattere sociale, non rientranti nelle precedenti voci.

Verrà realizzata un'analisi descrittiva sulla numerosità e tipologia delle leggi regionali emanate, la distribuzione dei provvedimenti per anni e per materia disciplinata. Per ogni materia verrà svolta un'analisi più approfondita dei più importanti provvedimenti emanati.

Sono state escluse, per motivi di ampiezza, da questa analisi le leggi multisetoriali, quali sono le leggi di contenuto misto, con disposizioni rivolte a disciplinare congiuntamente la materia dei servizi sociali e settori contigui come quello della sanità o quello previdenziale e le leggi finanziarie. Sono state altresì escluse dall'analisi per materia le leggi di tipo organizzativo

---

<sup>1</sup> I testi di tutte le leggi regionali sono disponibili sul sito <http://www.issirfa.cnr.it>, >osservatorio sulle regioni > le politiche sociali.

<sup>2</sup> La classificazione delle materie, non essendo codificate, è stata fatta tenendo conto dei criteri utilizzati da regioni e provincie, per classificare e segnalare gli atti normativi sugli strumenti di maggiore diffusione, quali atti e relazioni regionali, siti-internet regionali ufficiali, news letters delle regioni stesse, etc.

gestionale, in quanto le principali disposizioni in quest'ambito sono già state oggetto della precedente edizione del Rapporto ed il cui aggiornamento, per il 2007, è contenuto nel Rapporto realizzato per la Camera dei deputati per il 2008<sup>3</sup>, ai quali pertanto si rinvia. Tuttavia, saranno presenti riferimenti alle leggi di riordino e ad altre disposizioni, nel caso prevedano particolari interventi o servizi nelle materia specifiche. Restano inoltre esclusi, data l'ampiezza che altrimenti sarebbe necessaria, tutti gli atti regolamentari ed amministrativi, con i quali spesso, o in via preferenziale, alcune regioni esprimono la loro politica nel settore dei servizi sociali. In particolare non vengono inclusi in questa analisi, i piani sociali regionali ai quali, data la corposità dei testi ed il rilievo che questi assumono, nel quadro delle politiche regionali, verrà riservato un successivo approfondimento.

## *2. Quadro d'insieme*

Il complesso delle leggi emanate da regioni e province autonome in materia di politiche socio-assistenziali dopo il 2001 è di 200, includendo anche le leggi in materia organizzativo-gestionale. La produzione legislativa in materia socio-assistenziale costituisce, tra il 2001 ed il 2007, il 4,6% (tab. A) dell'intera produzione legislativa delle regioni e province autonome. Tuttavia il valore non rimane costante nei sette anni, ma si alza nel periodo 2003-2005 ed in particolare nel 2003 si registra il picco di produzione legislativa nel settore, con 39 leggi emanate, che rappresentano da sole, circa il 19,4% della produzione normativa complessiva tra il 2001 ed il 2007 (tab.1).

Il dato medio (tab.1a), calcolato sui sette anni oggetto di analisi, evidenzia come la maggiore produzione normativa (in materia socio-assistenziale) si registri nelle regioni del centro, con 12 leggi, ben al di sopra di quella nazionale pari a 9,1, dalla quale invece non si discostano significativamente le regioni del sud ed isole con 9,3 leggi di media, mentre le regioni del nord presentano un dato medio pari a 7,8. In particolare, i dati relativi alla produzione media di leggi nel settore socio-assistenziale evidenziano un picco di produzione normativa nelle regioni del centro, nel 2003, con un media di 3,3 leggi per regione, il valore più basso nelle regioni del nord, nel 2001, con 0,3 leggi di media per regione.

Le regioni a statuto ordinario presentano una produzione media sostanzialmente pari al doppio della produzione normativa delle regioni a statuto speciale, 10,8 leggi, a fronte del 5,4 delle regioni a statuto speciale. Tali dati farebbero pensare ad un effettivo esercizio, da parte delle regioni ordinarie, delle nuove competenze loro affidate dalla riforma costituzionale. Tuttavia questo assunto

---

<sup>3</sup> Il *Rapporto 2008 sullo stato della legislazione* della Camera dei Deputati-Osservatorio sulla legislazione.

non sempre corrisponde al vero, riproponendosi talvolta significative differenze tra regione e regione.

Infine, si è cercato di individuare uno strumento che consentisse di evidenziare le materie di interesse dei singoli legislatori regionali (nel settore socio-assistenziale) nei sette anni presi in esame (2001-2007). A questo fine, è stata realizzata un'analisi sull'incidenza percentuale di ogni materia sulla produzione legislativa di ogni regione. In particolare, il settore socio-assistenziale è stato suddiviso in 13 sub-materie (tab.2 b) ed è emerso che nessuna regione ha legiferato su tutte le sub-materie, ma che le sub-materie variano da regione a regione e i legislatori regionali hanno legiferato nel modo seguente:

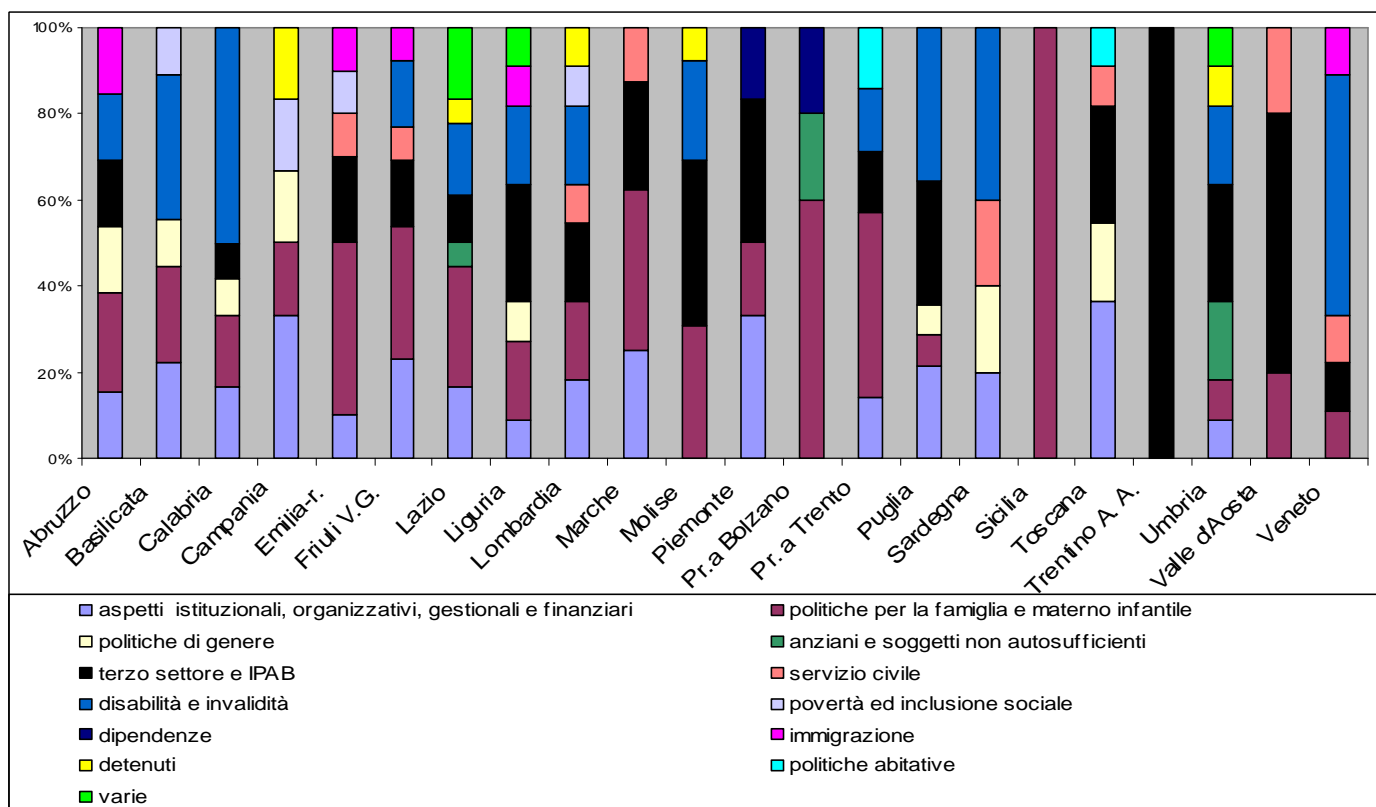
- 4 regioni (Lazio, Liguria, Lombardia, Umbria) su 7 sub-materie;
- 3 regioni (Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia) su 6 sub-materie;
- 7 regioni (Basilicata, Calabria, Campania, provincia di Trento, Puglia, Toscana, Veneto) su 5 sub-materie;
- 4 regioni (Marche, Molise, Piemonte, Sardegna) su 4 sub-materie;
- 2 regioni (provincia di Bolzano, Valle d'Aosta) su 3 sub-materie;
- 2 regioni (Trentino A. A., Sicilia) su 1 sub-materie.

In quest'analisi ovviamente è importante ricordare che si tratta di incidenza percentuale, per cui all'impegno di un legislatore su una singola materia non necessariamente corrisponde un numero cospicuo di leggi, per esempio la regione Sicilia ha legiferato solo sulle politiche per la famiglia, pari pertanto al 100% della produzione legislativa (2001-2007), che tuttavia corrisponde in valori assoluti a 2 sole leggi, che, da un lato, possono significare un interesse della regione per il settore, ma d'altro lato possono denotare, una mancanza di impegno dell'assemblea legislativa per le politiche socio-assistenziali in generale.

Complessivamente sono 14 le regioni (più del 50%) che hanno legiferato su più di 5 materie. In questi casi pertanto l'impegno di un organo come l'assemblea legislativa è stato suddiviso tra problematiche tra loro non sempre omogenee, ma probabilmente rilevanti per la singola realtà regionale. L'azione dei legislatori regionali, nella materia socio-assistenziale, sembra infatti muoversi su direttrici, che differiscono da regione a regione, in quanto non solo cambiano le materie su cui le regioni legiferano, ma anche il peso percentuale che occupano all'interno della produzione complessiva di ciascuna di esse. Per esempio, la materia della famiglia, comune a quasi tutte le regioni "pesa", nella produzione legislativa (socio-assistenziale) della regione Abruzzo per il 23%, in Emilia Romagna per il 40%, pur trattandosi di due regioni che in sette anni hanno legiferato in 6 materie all'interno del settore socio-assistenziale. Analizzando le regioni che hanno legiferato su 7 materie, risulta che 3 materie sono comuni a tutte: politiche familiari, aspetti istituzionali,

organizzativi e gestionali e terzo settore, ma in percentuali diverse. Per esempio le politiche familiari rappresentano in Umbria il 9% della produzione normativa socio-assistenziale, nel Lazio il 28%, in Liguria e Lombardia il 18%; il terzo settore è l'11% nel Lazio, il 18% in Lombardia ed il 27% in Liguria ed Umbria.

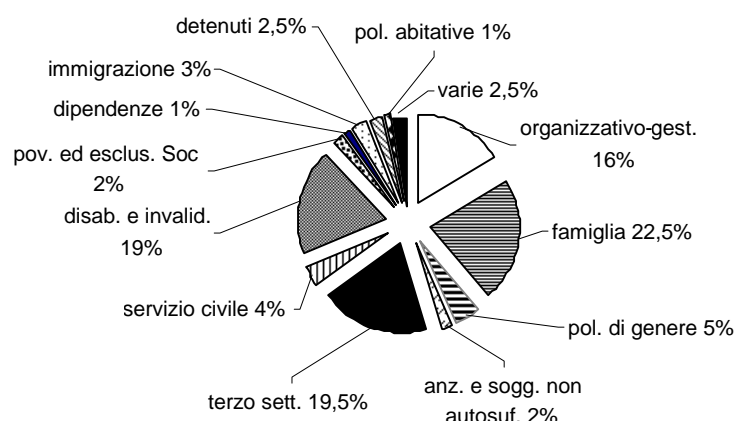
**Graf. - Anni 2001-2007: Incidenza percentuale della produzione legislativa in ogni regione per materie**



### 3. Le leggi regionali di settore anni 2001-2007: analisi per materia

L'analisi per materia (tab.2) della legislazione regionale emanata nell'arco temporale che va dal 2001 al 2007, evidenzia come la maggior parte dei provvedimenti si concentri in tre materie, che da sole assorbono il 60% della produzione complessiva del settore socio-assistenziale: le politiche per la famiglia con il 22,5%, il terzo settore e leggi di riforma delle IPAB il 19,5%, le politiche in materia di disabilità ed invalidità il 19%. L'altra parte di produzione legislativa è costituita per il 16%, da leggi di tipo organizzativo-gestionale, e per il 23% dalla legislazione nelle altre materie. Da questi dati emerge che gli interventi legislativi sulle politiche di genere, servizio civile, anziani e soggetti non autosufficienti, dipendenze, immigrazione e politiche per la casa e leggi non classificabili in queste voci e raccolte sotto la denominazione "leggi di varia natura", risultano un numero piuttosto esiguo.

**Graf.1 Leggi regionali in materia socio-assistenziale, anni 2001-2007: distribuzione per materia**



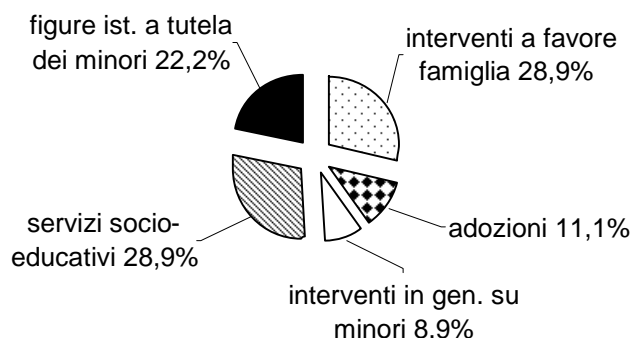
#### 3.1 Legislazione regionale per la famiglia e minori

La produzione legislativa in materia di politiche familiari tra il 2001 ed il 2007 è la più cospicua, con 45 leggi emanate da 19 regioni e provincie autonome.

La maggior parte delle leggi emanate (tab.4) in questa materia è relativa ai minori, infatti il complesso della produzione normativa, dedicata a questa fascia di popolazione, raggiunge complessivamente quasi il 60% delle leggi in materia di politiche per la famiglia, mentre quasi il 29% è relativo a provvedimenti relativi ad azioni di promozione e sostegno della famiglia in senso

stretto - in realtà sono 5<sup>4</sup> le leggi che possono qualificarsi come organiche - ed il 11,1% riguarda la materia delle adozioni.

**Graf.2 Leggi regionali politiche per la famiglia anni 2001-2007: classificazione in sub-materie**



**Tav. 1 - Quadro delle regioni con leggi emanate tra il 2001-2007 in materia di politiche familiari**



Il significativo numero di leggi relative alle politiche familiari è dovuto alla crescente attenzione che il legislatore nazionale e le regioni, a partire fin dagli anni '90, hanno rivolto al settore. Sono quelli infatti gli anni in cui cominciano ad emergere, in modo sempre più evidente, le problematiche legate alla famiglia quali l'invecchiamento della popolazione, il basso tasso di fecondità e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (soprattutto per le donne). La materia diviene oggetto di attenzione da parte dei vari governi nazionali che approvano un ampio numero di provvedimenti in quest'ambito<sup>5</sup>, ma anche le regioni dimostrano un considerevole impegno in questo settore, emanando le prime leggi regionali<sup>6</sup> sulla famiglia (anni '90). Dopo il 2001 quasi tutte le regioni, hanno emanato almeno una legge nel settore, fanno eccezione la Toscana e la Sardegna che tuttavia

<sup>4</sup> L.r. Calabria n.1/2004, Politiche regionali per la famiglia, l.r. Friuli Venezia Giulia n.11/2006, Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità, l.r. Lazio n. 32/2001, Interventi a sostegno della famiglia, l.r. Puglia n.5/2004, Legge quadro per la famiglia, l.r. Sicilia n.10/2003, Norme per la tutela e la valorizzazione della famiglia. Si segnala inoltre la l.r. Trentino A.A. n.1/2005, Pacchetto famiglia previdenza sociale, che tuttavia non si può qualificare come legge organica sulla famiglia, avendo un carattere più marcatamente previdenziale. Prevede comunque forma di aiuto alla famiglia quale, per esempio l'assegno per il nucleo familiare. Inoltre si segnalano disposizioni in favore della famiglia contenute nelle leggi di riordino approvate dall'Emilia Romagna l.r. n. 2/2003, art. 9, dalla Toscana l.r. n. 41/2005, art.15, dal Piemonte l.r. n.1/2004, art.41.

<sup>5</sup> La pubblicazione "Le politiche per la famiglia XIII, XIV e XV legislatura" n.11, cura del Servizio Studi della Camera dei Deputati, Aprile 2007, indicata circa 60 interventi sulla famiglia, in 12 anni corrispondenti alle ultime tre legislature.

<sup>6</sup> Le leggi regionali organiche sulla famiglia e minori adottate prima del 2000 sono: l.r. Abruzzo n.95/1995, Provvidenze in favore della famiglia, l.r. Basilicata n. 45/2000, Interventi a favore della famiglia, l.r. Emilia-Romagna n.2/1989, Norme concernenti la realizzazione di politiche di sostegno alle scelte di procreazione ed agli impegni di cura verso i figli, l.r. Friuli Venezia Giulia n.49/1993, Norme per il sostegno delle famiglie e per tutela dei minori, l.r. Liguria n.11/1994, Interventi regionali in favore della famiglia, l.r. Lombardia n.23/1999 Provvidenze in favore della famiglia, l.r. Marche n.30/1998, Interventi regionali in favore della famiglia, l.r. Toscana n.18/1977, Istituzione del servizio di assistenza alla famiglia, alla maternità, all'infanzia e ai giovani in età evolutiva, l.r. Valle d'Aosta n.44/1998, Iniziative a favore della famiglia.

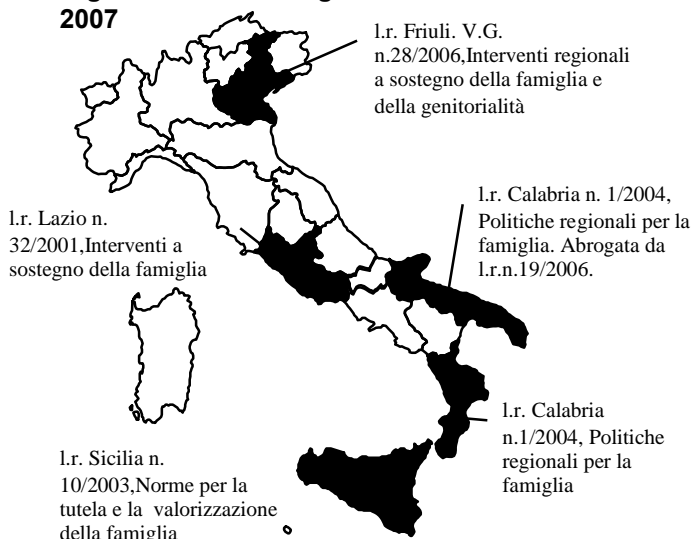
hanno inserito delle disposizioni in merito nelle leggi di riordino dei servizi sociali. E' opportuno inoltre ricordare che la regione Toscana è stata una delle prime regioni, nel 1977, ad emanare una legge sulle politiche familiari.

La maggiore concentrazione di leggi si registra nel 2002 (tab.3), con 10 provvedimenti, mentre negli anni che vanno dal 2003 al 2007 la produzione normativa sostanzialmente si dimezza con l'eccezione del 2004 in cui sono state emanate 9 leggi. La famiglia è il settore in cui le regioni hanno legiferato di più ed è anche quello dove la distribuzione delle leggi è più omogenea rispetto alle altre materie. Infatti confrontando i dati sulla produzione media delle leggi sulla famiglia, terzo settore e disabilità, si evidenzia che la famiglia è l'oggetto che presenta i minori scostamenti per valori medi nelle aree geografiche: nelle regioni del nord, 2,1 leggi per regione, al centro, 2 leggi per regione, nel sud ed isole 1,9 leggi per regione (tab. 3 a). Tuttavia, la legislazione regionale in favore delle famiglie non presenta caratteristiche di omogeneità, si può tuttavia indicativamente suddividere in due gruppi: leggi finalizzate a sostenere le famiglie, con interventi di servizio e sostegno tendenzialmente integrati con la pianificazione sociale e sanitaria, locale e regionale, che prevedono il coinvolgimento ed una forte interazione con il terzo settore, ed un tipo di legislazione "episodica", sostanzialmente finalizzata a fornire esclusivamente forme contributive ed agevolazioni di tipo economico e piuttosto carente nella pianificazione degli interventi a livello regionale e locale.

### 3.1.1 Leggi organiche per la famiglia

Tutte le 5 leggi organiche sulla famiglia emanate dopo il 2001 (in realtà 4 in quanto la legge n.5/2004 della Puglia è stata abrogata dall'art.3 e seguenti della legge di riordino dei servizi socio-assistenziali regionali l.r. n. 19/2006 art.70 c.3) presentano alcune similitudini soprattutto nella descrizione delle finalità e degli obiettivi, ma differiscono per alcune scelte di fondo, per le modalità di raggiungimento degli obiettivi, per le modalità di coinvolgimento dei soggetti istituzionali pubblici e privati ed infine anche per la tecnica redazionale.

**Tav. 2 - Quadro delle regioni con leggi organiche sulla famiglia emanate tra il 2001-2007**



Non è questa la sede per una disamina dettagliata delle leggi in oggetto, tuttavia è possibile evidenziare alcuni elementi comuni e le diversità che le contraddistinguono.

Tra gli elementi comuni è la presenza, nelle finalità e obiettivi delle leggi, di un impegno della regione a favorire la formazione delle famiglie e rimuovere le difficoltà ed ostacoli di ordine abitativo, economico e lavorativo che ne ostacolano la formazione, il riconoscimento del valore della maternità e paternità, incoraggiando e riconoscendo il diritto alla procreazione libera e responsabile<sup>7</sup>.

Diverse sono le modalità scelte per il raggiungimento di obiettivi anche simili, un esempio significativo è rappresentato dal diverso esercizio dei “poteri” da parte delle assemblee legislative relativamente alle forme di contribuzione e sostegno economico alle famiglie, previste in quasi tutte le leggi. In alcuni casi è la legge stessa che indica i criteri di priorità per individuare i destinatari dei provvedimenti, quali per esempio il livello di reddito o la composizione del nucleo familiare per l’accesso ai contributi, ai finanziamenti ed alle agevolazioni previste; in altri casi la definizione dei criteri è rinviata ad atti successivi dell’esecutivo che diviene il vero soggetto gestore della politica dei finanziamenti.

Altresì diverse sono le modalità prescelte per il sostegno alla famiglia: dalle forme contributive per l’abitazione (acquisto o affitto): quali agevolazioni sul credito per l’acquisto della prima casa, contributi in conto capitale, contributi volti alla riduzione parziale o totale degli interessi dei mutui o infine l’impegno a fornire garanzie aggiuntive per la stipula di un mutuo; ad altri tipo di sostegno economico: quali prestiti d’onore per il sostegno delle necessità familiari (che assumono diverse qualificazioni), contributi o interventi economici (esempio voucher o assegni familiari) per l’assistenza domiciliare a famiglie con soggetti non autosufficienti o con handicap, in alcuni casi sono previsti contributi per la tutela della maternità, che vanno dal bonus bebè a forme di sostegno durante la gravidanza. Non tutte le regioni che hanno approvato una legge organica sulla famiglia dopo il 2001, hanno ritenuto opportuno prevedere le stesse forme di agevolazioni economiche sopra descritte. Per esempio la legge friulana non contiene disposizioni di sostegno per l’abitazione (previste invece con un atto amministrativo<sup>8</sup>), alle quali danno invece ampio spazio, per esempio, le leggi del Lazio o della Sicilia.

---

<sup>7</sup> Tali indicazioni sono peraltro sostanzialmente rintracciabili in tutte le leggi regionali di riordino dei servizi sociali approvate dopo il 2001. Tuttavia solo le leggi di Calabria, Sicilia e Lazio qualificano la famiglia come istituto fondato sul matrimonio, mentre il Friuli Venezia Giulia e la Puglia, più genericamente, rinviano al disposto costituzionale.

<sup>8</sup> La regione Friuli Venezia Giulia in realtà prevede disposizioni relative alle politiche abitative nel Decreto del presidente della regione n. 124 del 13 aprile 2004, Regolamento per l’esecuzione dell’art.5 della legge n.6/2003 concernente gli interventi di edilizia agevolata. Approvazione e decreto della Giunta regionale n.2263 del 2 settembre 2004. Anche la l.r.n.6/2006 prevede forme di sostegno al reddito come contributi economici straordinari in relazione a temporanee situazioni di emergenza individuale o familiare, erogati dai comuni ed il prestito d’onore a tasso agevolato.



In altri casi le leggi hanno privilegiato non solo l'aspetto del sostegno economico, ma anche quello legato all'attività di servizio quale, ad esempio, quella consultoriale o quella dei servizi per l'infanzia, per i quali è previsto il potenziamento delle strutture tradizionali, come gli asili nido, ma anche soluzioni innovative, come strutture più piccole di tipo familiare, quali ad esempio le "madri di giorno" della regione Sicilia.

Un altro importante aspetto in comune che presentano le leggi regionali sono le disposizioni con le quali vengono favorite le forme di associative tra le famiglie (anche con contributi economici come ad es. la Calabria) anche con la creazioni di istituti innovativi come le "banche del tempo" che rappresentano delle forme di organizzazione con le quali persone o associazioni mettono a disposizione il proprio tempo per attività di cura, custodia ed assistenza<sup>9</sup>.

L'attività di valutazione e verifica degli interventi previsti è lasciata agli Osservatori (previsti in quasi tutte le leggi), tuttavia spesso senza che siano sempre precisate modalità e periodicità dell'azione. Questo compito è altresì affidato ad organismi di collegamento tra le forze sociali e soggetti istituzionali quali Consulte o Conferenze convocate periodicamente anche con funzioni consultive e propositive<sup>10</sup>. Nel caso del Friuli Venezia Giulia la valutazione dell'"efficacia delle azioni", avviene invece triennialmente tramite una relazione presentata dalla Commissione consiliare competente al Consiglio.

Un altro elemento di diversità tra le leggi è relativo alle modalità di pianificazione degli interventi ed azioni previste. Alcune leggi contengono un insieme di disposizioni, che difficilmente possono essere considerate complessi organici inseriti nell'ambito della programmazione regionale o locale, quali per esempio i piani di zona. In questi casi la definizione e le modalità attuative degli interventi ed azioni è lasciata all'azione della Giunta o di un altro soggetto istituzionale, limitandosi, la legge, a vietare l'eventuale cumulo di benefici. In questi casi gli interventi previsti sono prevalentemente indirizzati verso forme di sostegno di tipo economico, più che finalizzate a garantire interventi programmati attraverso la rete dei servizi. Per esempio nella legge del Lazio è costante il riferimento al piano sociale regionale, che costituisce l'ambito ed il limite entro il quale gli interventi e i servizi previsti dalla legge sono inquadrati e trovano attuazione. Nel Lazio la programmazione degli interventi (triennale) è collegata al piano sociale regionale, pertanto affidata al Consiglio regionale, ma nelle more dell'approvazione del piano è previsto che sia la Giunta a

---

<sup>9</sup> La banca del tempo è prevista da Friuli Venezia Giulia, Sicilia, Lazio.

<sup>10</sup> Tutte le regioni, ad eccezione del Friuli Venezia Giulia, che rinvia all'Osservatorio per le politiche di protezione sociale (art.26 l. r. n.6/2006), prevedono la costituzione di Osservatori con compiti di studio sull'andamento delle condizioni delle famiglie nella regione, consulenza agli organi istituzionali, e verifica o valutazione sugli interventi adottati.

definire, con propria deliberazione<sup>11</sup>, le priorità nel rispetto dei criteri fissati dalla legge regionale, ma non esiste alcun riferimento alla programmazione locale, che invece rappresenta la sede effettiva dove si costruisce la rete integrata dei servizi. Nel caso del Friuli Venezia Giulia invece il legislatore opera rinvii agli atti successivi della Giunta solo per la definizione delle modalità operative delle disposizioni, definendo criteri e principi nella legge. Diversamente nelle altre leggi è più frequente il rinvio ad atti della Giunta, abdicando in questo modo, il Consiglio alla funzione di indirizzo politico.

Sempre la legge del Friuli Venezia Giulia<sup>12</sup> contiene una evoluzione ulteriore, affidando direttamente alla programmazione locale<sup>13</sup> il compito di prevedere interventi socio-sanitari integrati, e coinvolge il terzo settore, attraverso la previsione di un impegno nella pianificazione regionale ad assicurare “per ciascun livello territoriale, il coinvolgimento di tutte le famiglie senza discriminazioni per condizioni economiche, sociali, culturali, etniche e religiose”.

Le modalità di redazione del testo delle leggi presentano anch'esse rilevanti diversità, per esempio il Friuli Venezia Giulia, presenta una suddivisione in capi ed articoli, la differenza non è meramente tecnico-formale, ma evidenzia uno sforzo del legislatore di dare organicità al complesso degli interventi ed azioni previste, che toccano diverse tematiche, raggruppandole in base alle specifiche finalità cui sono dirette. Tale modalità di redazione evita un testo in cui le disposizioni rischiano di essere inserite in modo “alluvionale” ingenerando difficoltà nella lettura e facendo trasparire una certa mancanza di organicità degli interventi.

Va infine ricordato che le politiche per la famiglia delle regioni sono state spesso oggetto di interventi da parte di leggi di riordino, di leggi finanziarie ed atti amministrativi anche di rilievo come i piani sociali regionali. Un esempio è la normativa piuttosto corposa della provincia di Trento sulle politiche di sostegno alla famiglia realizzata prevalentemente tramite atti amministrativi, o quella della regione Toscana, che nel documento programmatico dell'Assessorato alle politiche sociali per il 2006-2010, indicava tra le priorità strategiche del futuro piano sociale regionale, le politiche per la famiglia<sup>14</sup>.

Infine tra le leggi di sostegno alla famiglia si segnalano le 2 leggi specifiche dell'Abruzzo e delle Marche relative a interventi mirati al coordinamento dei tempi delle città e la promozione dell'uso del tempo per fini di solidarietà sociale. Si tratta di due leggi emanate sostanzialmente in attuazione

---

<sup>11</sup> L'art. 3, c.3, l.r. Lazio n.32/2001 prevede che la Giunta adotti la deliberazione “in coerenza con le indicazioni della programmazione nazionale e nel rispetto della presente legge” è singolare il richiamo alla programmazione nazionale in una materia trasferita alla competenza regionale.

<sup>12</sup> La regione Friuli Venezia Giulia, per esempio, presenta una legge strutturata in cui gli interventi e le azioni previste sono inserite nel più ampio quadro degli strumenti di programmazione regionale e locale. Sono continui i richiami ad istituti previsti dalla legislazione sociale regionale, quale il reddito di base o i progetti di inclusione della cittadinanza.

<sup>13</sup> PDZ, piani di zona, PAT piani delle attività territoriali, PAL piani attuativi locali.

<sup>14</sup> Del. Consiglio Reg. Toscana n.113/2007, Il piano sociale integrato della regione Toscana, indica gli obiettivi della regione in merito alle politiche per la famiglia con una particolare attenzione rivolta ai minori.

della legge n.53/2000, Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città, e nel rispetto delle competenze di cui all'articolo 50, comma 7, del D.Lgs. n. 267/2000, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Le 2 leggi sono finalizzate a garantire una ottimizzazione dei tempi dei servizi pubblici ed in generale alla riorganizzazione dei tempi destinati all'attività lavorativa, alla cura e alla formazione delle persone, alla vita di relazione, alla crescita culturale e allo svago; per un maggior autogoverno del tempo di vita personale e sociale. regioni ed enti locali sono chiamati ad adottare piani territoriali degli orari, al fine di facilitare l'attività di cura parentale, del lavoro e della vita di relazione ed in generale migliorare la qualità della vita dei cittadini.

### 3.1.2 Legislazione per i minori

Scomponendo il dato relativo ai provvedimenti che riguardano i minori si evidenzia che quasi il 29% (tab.4) dei provvedimenti in materia di politiche per la famiglia, è dedicato ai servizi socio educativi per l'infanzia, il 22,2% alla previsione di figure istituzionali a tutela dei minori, l'8,5% è costituito da provvedimenti di vario genere che contengono azioni o interventi a favore dei minori. Tra i provvedimenti dedicati ai minori, tuttavia, l'unico con caratteristiche di legge di organizzazione, che prevede interventi intersettoriali per i minori è la legge della regione Lombardia "Politiche regionali per i minori" (l.r. n. 34/2004). Questa legge rappresenta uno strumento di coordinamento delle azioni, degli interventi e dei servizi previsti per i minori e per le famiglie con minori, dalla rete di offerta sociale, socio-sanitaria e sanitaria della regione. All'attuazione della legge sono chiamati, "in applicazione del principio di sussidiarietà", la famiglia, singola o associata e i soggetti istituzionali competenti. Particolarmente interessante è la previsione di un Comitato con funzioni di coordinamento per l'attuazione delle politiche intersettoriali destinate ai minori, che esprime un parere tecnico preventivo in merito agli atti di programmazione, alle proposte di legge, ed ai provvedimenti amministrativi che incidono sulle politiche regionali per i minori. La legge inoltre istituisce l'Osservatorio regionale sui minori, avente la funzione di analizzare e monitorare la realtà minorile sul territorio.

**Tav. 3 - Quadro delle regioni con leggi emanate tra il 2001-2007 istitutive del garante per l'infanzia**



Sono 9<sup>15</sup> le regioni che hanno previsto un organismo istituzionale con funzioni di garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Questa figura è sostanzialmente disciplinata in modo analogo da tutte le leggi regionali ed è finalizzata a dare piena attuazione ai diritti e agli interessi sia individuali che collettivi dei minori. Sono sostanzialmente analoghi i compiti affidati a questa figura: rappresentare i diritti dei minori presso tutte le sedi istituzionali competenti, segnalare disservizi e disfunzioni nelle strutture e servizi che accolgono o si occupano di minori, funzioni consultive nei riguardi dei soggetti istituzionali chiamati ad assumere provvedimenti che riguardano i minori. Particolare è la scelta della regione Basilicata che, diversamente dalle altre regioni, ha previsto un organo collegiale, la Consulta regionale di protezione e pubblica tutela dei minori, con alcune funzioni e compiti simile al garante per l'infanzia. Tuttavia questo organismo collegiale è del tutto privo di quelle garanzie di terzietà proprie della figura istituzionale del garante, quale, per esempio, lo svolgimento dell'attività in piena autonomia e indipendenza di giudizio e valutazione e l'assenza di forme di controllo gerarchico o funzionale. La garanzia di indipendenza del garante è altresì assicurata attraverso la disciplina della nomina e la previsione dell'incompatibilità con qualsiasi lavoro subordinato o autonomo e con cariche elettive o incarichi politici. Diversamente la Consulta della Basilicata è presieduta dal Presidente della regione (o un suo delegato) e da esponenti di organismi istituzionali (es. presidente tribunale dei minori, difensore civico, dirigenti scolastici ecc.) e di associazioni professionali che operano con i minori, con nessuna limitazione temporale sulla durata dell'incarico<sup>16</sup>.

Le disposizioni destinate a disciplinare i servizi per l'infanzia (11 leggi) sono in parte costituite da vere e proprie leggi di riorganizzazione della rete dei servizi ed in parte da provvedimenti di manutenzione<sup>17</sup>, più o meno articolati, che intervengono su una disciplina pregressa. Le leggi relative alla riorganizzazione dei servizi per l'infanzia prevedono la costituzione di una rete di servizi, variamente articolata nelle diverse regioni, che va dagli asili-nido a servizi non strutturati come la "tata familiare"<sup>18</sup>, che assicurano un'assistenza di tipo socio-educativo per bambini da tre

---

<sup>15</sup> L.r. Calabria n. 28/2004, l.r. Campania n. 17/2006, l.r. Emilia Romagna n. 9/2005, l.r. Lazio n. 38/2002, l.r. Marche n. 18/2002, l.r. Molise n. 32/2006, l.p. a. Trento n. 10/2007. La l.r. Liguria n. 12/2006 art.33 (la l.r. n. 9/2007 Disciplina l'ufficio del garante) e la l.r. Puglia n. 19/2006 art.30 hanno previsto questa figura all'interno della legge di riordino del sistema dei servizi sociali.

<sup>16</sup> La legge presenta alcuni elementi di poca chiarezza: non si comprende se è la Consulta oggetto dell'art. 5, definita Consulta Regionale per il disagio minorile, sia la Consulta regionale di protezione e pubblica tutela dei minori (cui è dedicata la legge) o una nuova consulta. La Consulta per il disagio minorile (art.5) non compare infatti in nessuna altra parte della legge. Se vi fosse identità tra i due organismi, la relazione semestrale sull'attività della Consulta sarebbe svolta al Presidente della regione, che è al contempo presidente della Consulta (che quindi relaziona a se stesso).

<sup>17</sup> Si tratta delle leggi della regione Abruzzo, n. 32/2002, che modifica la precedente disciplina in materia di servizi per l'infanzia contenuta nelle l.r. n.76/2000, e della regione Emilia Romagna, l.r. n. 8/2004, che modifica la l.r.n.1/2000.

<sup>18</sup> "la tata familiare" è prevista dalla l.r. Valle D'Aosta n.11/2006.

mesi a tre anni, alcune leggi prevedono congiuntamente anche interventi per giovani ed adolescenti. E' altresì evidente, in tutta la legislazione regionale, il forte richiamo al principio di sussidiarietà orizzontale, con il coinvolgimento delle famiglie come unità singole, ed in forma associata, nella gestione e organizzazione dei servizi.

E' necessario brevemente ricordare come la materia dei servizi per l'infanzia ed in particolare degli asili nido sia stata oggetto di un contenzioso piuttosto nutrito tra Stato e regioni, a partire dalla legge finanziaria del 2002 (l.n.448/2001art.70), che aveva istituito un fondo statale a destinazione vincolata per la costruzione e gestione degli asili nido e dei micro-nidi nei luoghi di lavoro. In seguito a questo contenzioso la Corte Costituzionale ha negato la prevalente funzione sociale degli asili nido<sup>19</sup>, considerandola superata<sup>20</sup> in quanto "il servizio fornito dall'asilo nido non si riduce ad una funzione di sostegno alla famiglia nella cura dei figli e/o di mero supporto per facilitare l'accesso dei genitori al lavoro, ma comprende anche finalità formative, essendo rivolto a favorire l'espressione delle potenzialità cognitive, affettive, e relazionali del bambino". Pertanto la Corte Costituzionale, utilizzando il criterio della prevalenza, ha ritenuto che "la relativa disciplina non possa che ricadere nell'ambito della materia dell'istruzione"<sup>21</sup>, ascrivendo la materia degli asili nido alla competenza concorrente, anziché a quella residuale/esclusiva nella quale rientra la materia socio-assistenziale.

Le regioni dal canto loro hanno continuato, come in passato, a disciplinare la materia degli asili nido in modo congiunto con gli altri servizi dell'infanzia, o all'interno di leggi dedicate alle politiche familiari o comunque in atti amministrativi, sempre facendo riferimento alla materia socio-assistenziale, e soprattutto ricorrendo a finanziamenti sempre riconducibili a fondi sociali dello Stato, delle regioni o dei comuni. Per esempio, la regione Emilia Romagna, nel tracciare un bilancio delle politiche sociali a tre anni dall'approvazione della legge regionale di riordino della rete socio-assistenziale (l.r.n.23/2003), indica come una delle maggiori voci di spesa sociale dei comuni, proprio quella relativa agli asili nido, che rappresenta il 24% della spesa sociale complessiva dei comuni<sup>22</sup>. Anche la Toscana, nel tracciare il bilancio delle politiche di *welfare* della regione, indica tra le principali voci della spesa sociale quella relativa agli asili nido<sup>23</sup>. La regione Veneto include

---

<sup>19</sup> Corte Cost. sent. n.370/2003, n.467/2002.

<sup>20</sup> In precedenza la Corte aveva riconosciuto la materia degli asili nido come rientrante nella materia dell'assistenza e beneficenza v. sent n.139/1985, sent. n. 319/1983, sent. n.174/1981.

<sup>21</sup> Corte Cost. sent. n.370/2003.

<sup>22</sup> Per una disamina sulla spesa sociale in Emilia Romagna si veda il Sesto Rapporto sulla legislazione della regione Emilia Romagna. A cinque anni dalla riforma dei servizi sociali, una prima analisi. In [www.parlamenti.regionali.it/documentazione](http://www.parlamenti.regionali.it/documentazione).

<sup>23</sup> Relazione sociale "Il sistema toscano nell'ultimo triennio" cap.5.

gli asili nido tra i servizi sociali, quando prevede che, nel caso in cui le strutture possano essere destinate ad altro uso, resti fermo il vincolo di utilizzo nel settore dei servizi sociali<sup>24</sup>.

La questione degli asili nido sembra comunque essere giunta a conclusione attraverso lo strumento dell'intesa in Conferenza Unificata Stato-Regioni, previsto dalla finanziaria del 2007 (l.n. 296/2006 art.1 c.1259). In questo modo è stato possibile tenere conto delle posizioni assunte dai diversi soggetti istituzionali che sono intervenuti sulla materia: Corte Costituzionale, Stato e regioni. In osservanza del principio di leale collaborazione la legge prevede una "intesa forte"<sup>25</sup>, in sede di Conferenza Unificata, che possa "favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni comuni"<sup>26</sup>, superando così definitivamente il clima di contenzioso su questa materia. La scelta di utilizzare lo strumento dell'intesa, anche per definire il livello essenziale di prestazione sociale (riferito agli asili nido), risulta di estrema rilevanza, in quanto introduce una sorta di procedura aggravata, che non sarebbe necessaria trattandosi di una competenza esclusiva dello Stato. Questa scelta evidenzia la volontà di ricercare forme di concertazione, al punto che lo strumento prescelto è tale da impedire che comunque il Governo possa provvedere ugualmente a disciplinare la materia nel caso non si raggiunga un accordo.

L'intesa tra Stato e regioni ed enti locali in materia di asili nido viene siglata il 26 settembre 2007, in sede di Conferenza Unificata<sup>27</sup>. Questa definisce, sulla base dei principi fondamentali contenuti nella legislazione statale, i livelli essenziali delle prestazioni e i criteri e le modalità sulla base dei quali le regioni attuano un Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi. Il Piano è "finalizzato a favorire la creazione di una rete integrata, estesa e qualificata e differenziata in tutto il territorio nazionale di servizi per l'infanzia, anche innovativi, finalizzati a promuovere lo sviluppo dei bambini, il sostegno al ruolo educativo dei genitori e la conciliazione dei tempi di lavoro e di cura"<sup>28</sup>. Fanno parte della "rete integrata gli asili nido, i servizi integrativi, diversificati per modalità strutturali, di accesso, di frequenza e di funzionamento, e i servizi innovativi nei luoghi di lavoro, presso le famiglie e presso i caseggiati, al fine di favorire il conseguimento entro il 2010, dell'obiettivo comune della copertura territoriale del 33% fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000 e di attenuare gli squilibri esistenti tra le diverse aree del Paese". L'intesa prevede che, "la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni

---

<sup>24</sup> La destinazione ad altro uso degli asili nido deve essere autorizzata, in quanto la regione Veneto pone un vincolo di uso ventennale sulla destinazione.

<sup>25</sup> La l.n.296/2006 art. 1 c.1259 prevede il ricorso all'intesa ai sensi dall'art 8 l. n. 131/2003.

<sup>26</sup> L.n.131/2003 art.8 c.6.

<sup>27</sup> L'intesa rappresenta altresì lo strumento attraverso il quale sono stanziati le risorse previste nella finanziaria 2007 (l.n.296/2006), così come integrate dal DM del 27 giugno 2007 relativa al riparto del Fondo per le politiche della famiglia nonché dalla quota di cofinanziamento derivante dall'utilizzo delle disponibilità previste nei fondi di cui ai programmi operativi regionali 2007-2013 (art. 2 intesa Conferenza Unificata del 26 settembre 2007).

<sup>28</sup> Intesa tra il Governo, le regioni e le provincie autonome di Trento e Bolzano, le provincie, i comuni e le comunità montane in materia di servizi socio-educativi per la prima infanzia, di cui all'art.1 comma 1259, della legge n. 296/2007. Intesa siglata il 26 settembre 2007.

dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, tenendo conto della necessità di assicurare l'uniforme copertura della domanda su tutto il territorio nazionale, delle risorse disponibili e della necessaria gradualità del processo, il livello di copertura è calcolato in termini di bambini utenti dei servizi, è stabilito nella misura media nazionale del 13% e, all'interno del sistema integrato di ciascuna regione, in misura non inferiore al 6%".

Infine nell'ambito delle politiche per i minori sono da segnalare due interessanti leggi che evidenziano una particolare sensibilità dei legislatori regionali nei riguardi della popolazione dei minori ed alle problematiche legate al contesto urbano in cui vivono. Le due leggi della Basilicata e dell'Emilia Romagna<sup>29</sup> sono volte al miglioramento della qualità della vita dei bambini e delle bambine nelle città.

Tra i provvedimenti relativi alla disciplina delle adozioni si segnalano due leggi molto simili, del Molise e della provincia autonoma di Bolzano volte a favorire l'adozione di minori stranieri e residenti all'estero.

### *3.2 Legislazione regionale per il terzo settore*

La legislazione regionale in materia di terzo settore è pari al 19,5% della produzione complessiva in materia socio-assistenziale con 39 leggi emanate da 16 regioni e province autonome. L'andamento della legislazione in questa materia, come mostra la tab.5, evidenzia un picco nel 2004, il 25,6 % della produzione in materia di terzo settore nei sette anni oggetto di esame, per scendere al minimo nel 2007 con soli 3 provvedimenti, pari al 7%. Il dato medio di produzione legislativa è di 2 leggi per regione, la media più alta si registra nelle regioni del centro, con 2,5, anche se la regione che ha legiferato di più in questo settore è il Molise con 5 leggi.

La significativa produzione normativa relativa al terzo settore è senz'altro dovuta alla presenza di leggi nazionali che hanno disciplinato i diversi comparti, alle quali le leggi regionali fanno riferimento talvolta qualificandosi come leggi di attuazione. Risalgono agli anni '90 le leggi nazionali sulle cooperative e sul volontariato, cui segue nel 2000 la legge che disciplina le associazioni di promozione sociale, mentre il riordino delle IPAB è dovuto all'art.10 della l.n. 328/2000, infine del 2003 è la legge che riconosce la funzione sociale degli oratori<sup>30</sup>. Gran parte

---

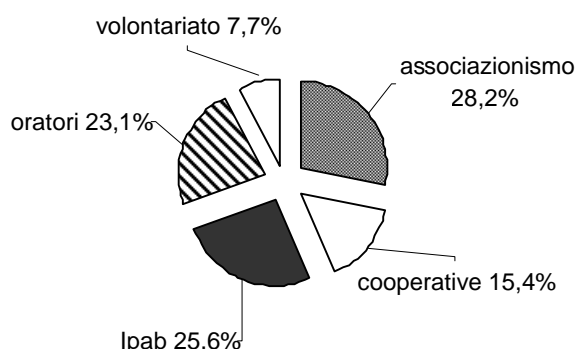
<sup>29</sup> In realtà la legge n. 10/2004, Partecipazione della regione Emilia-Romagna alla costituzione della Associazione Nazionale Italiana "Città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza (Camina)", potrebbe definirsi di "manutenzione" in quanto emanata "in continuità con gli obiettivi della legge regionale n.40/1999, Promozione delle città dei bambini e delle bambine". Dello stesso tipo è anche la legge della regione Abruzzo, emanata prima del 2000, l. r. n. 140/1999, Promozione delle città dei bambini e delle bambine.

<sup>30</sup> L.n.383/2000, Disciplina delle associazioni di promozione sociale, l.n.381/1991, Disciplina delle cooperative sociali, l.n. 266/1991, Legge quadro sul volontariato. Il riordino delle Ipab è disciplinato dal D.Lgs.n.207/2001, Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'art 10 della legge n. 328/2000, l.

della legislazione regionale in questa materia risale al periodo precedente il 2001, successivamente le regioni hanno emanato leggi che hanno disciplinato nuovamente alcune materie, tenendo conto delle indicazioni della legge nazionale o, nella maggior parte dei casi hanno emanato leggi a completamento del quadro normativo relativo al terzo settore.

Il numero maggiore di leggi è relativo alla disciplina dell'associazionismo (tab.6), con più del 28% delle produzioni normative del terzo settore, il 25,6% riguarda il riordino delle IPAB, il 23% sono leggi che riconoscono la funzione pubblica degli oratori, il 15,4% è relativa alle cooperative sociali, infine il 7,7% è riservata al volontariato (a questo dato va aggiunta la legge della Valle D'Aosta che regola congiuntamente associazionismo e volontariato<sup>31</sup>). Il dato sulle IPAB è abbastanza significativo, considerando che in realtà la riforma di questi istituti è spesso stata inserita all'interno delle leggi di riordino e la disciplina di dettaglio è contenuta in atti amministrativi.

**Graf.3 Leggi regionali sul terzo settore anni 2001-2007:  
classificazione in sub-materie**



La funzione pubblica degli oratori è stata riconosciuta in 9 le regioni con una specifica legge, in 2 regioni (Veneto e Friuli Venezia Giulia) tramite legge finanziaria e nella regione Puglia con la legge di riordino dei servizi sociali<sup>32</sup>. Complessivamente sono pertanto 13 le regioni che si sono interessate degli oratori, peraltro equamente distribuite tra nord, centro e sud, un dato significativo che sottolinea una vocazione ancora fortemente cattolica del paese.

Sono 12 le regioni e province autonome che hanno disciplinato le associazioni di promozione sociale, in particolare tutte le regioni del centro, la metà delle regioni del nord e solo 2 regioni del sud ed isole. Le leggi non presentano significative differenze e ricalcano sostanzialmente la

---

n.206/2003, Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività simili e per la valorizzazione del loro ruolo.

<sup>31</sup> La legge è conteggiata all'interno delle disposizioni che regolamentano l'associazionismo.

<sup>32</sup> L. r. Friuli Venezia Giulia n. 2/2000, art. 3, c.21, (finanziaria 2000), l.r. Veneto n.3/2003, art.63 (finanziaria 2004), l.r. Puglia n.19/2006 art.21.



disciplina nazionale. Tuttavia non tutte le regioni prevedono espressamente disposizioni di favore, quali, per esempio, la concessione a titolo gratuito (comodato o uso) di beni immobili della regione, a favore delle associazioni, o la possibilità di riduzione o esenzione da tributi locali (disposizione comunque contenuta nella legge nazionale). Alcune regioni<sup>33</sup> (Molise, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta) prevedono degli organismi collegiali, Consulte o Conferenze, di rappresentanza delle associazioni con funzioni di collegamento ed interazione tra gli organi istituzionali ed il mondo dell'associazionismo. Talvolta è prevista l'istituzione di fondi (Toscana, Liguria e Piemonte) per agevolare l'accesso al credito da parte delle associazioni.

In merito alla cooperazione sociale le regioni si dividono in due gruppi, alcune hanno previsto una legge specifica, altre hanno inserito la disciplina delle cooperative sociali, all'interno di leggi che regolamentano le cooperative in generale. Tra le regioni del primo gruppo alcune<sup>34</sup> fanno assumere all'ente regione una funzione fortemente dirigista determinando attraverso la legge, senza il coinvolgimento di altri soggetti, le modalità di raccordo ed integrazione con l'attività di programmazione dei servizi sociali. Diversa appare la filosofia delle leggi del Friuli Venezia Giulia e del Veneto, che, in applicazione del principio di sussidiarietà, coinvolgono o prevedono forme di partecipazione della cooperazione sociale alla programmazione, organizzazione e gestione del sistema integrato dei servizi alla persona. Al secondo gruppo di regioni sono ascrivibili per esempio, le regioni Lombardia<sup>35</sup> e Toscana, che disciplinano con la medesima legge tutto il sistema delle cooperative (sociali e non), prevedendo delle disposizioni comuni ed altre relative alle sole cooperative sociali. In particolare la Toscana<sup>36</sup> specifica che le cooperative sociali, concorrono nella programmazione, organizzazione e gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

---

<sup>33</sup> La l.r. Umbria n.22/2004, art.11 prevede che la Giunta ogni tre anni indichi una conferenza regionale dell'associazionismo. La l.r. Molise n.31/2004, art.8, prevede che la regione convochi almeno due volte l'anno una Conferenza regionale dell'associazionismo. La l.r. Toscana n.42/2002, art.15, prevede l'istituzione della Consulta regionale dell'associazionismo di promozione sociale che si riunisce almeno tre volte l'anno. La l.r. Valle d'Aosta n.16/2002 all'art.9 prevede la costituzione della Consulta regionale del volontariato e dell'associazionismo di promozione sociale che si riunisce almeno una volta l'anno, e all'art.11 prevede la Conferenza regionale del volontariato e dell'associazionismo di promozione sociale convocata ogni tre anni.

<sup>34</sup> Per esempio Abruzzo, Marche ed Umbria. La legge della regione Puglia, n.2/2002, è una legge di manutenzione, in quanto la disciplina delle cooperative sociali è contenuta nella l.r.21/1993 esclusa da questa analisi.

<sup>35</sup> L.r. Lombardia n. 21/2003, Norma per la cooperazione in Lombardia. L'art 13 c.1 lett.i, abroga espressamente la l.r.n.16/1993, Attuazione dell'art.9 delle legge n. 381/1991, "Disciplina delle cooperative sociali". Si segnala inoltre come la Lombardia sia l'unica regione ad avere emanato la l.n. 1/2008, Testo unico delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso, esclusa da questo studio in quanto non compresa nell'arco temporale di riferimento.

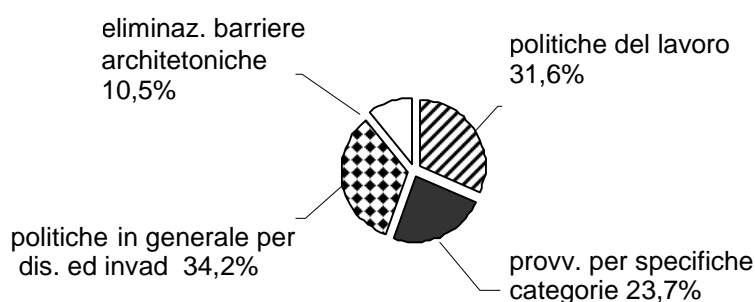
<sup>36</sup> La regione Toscana ha disciplinato le cooperative sociali con l.r. n. 87/1997, Disciplina dei rapporti tra le cooperative sociali e gli enti pubblici che operano nell'ambito regionale.

### 3.3 Legislazione regionale per la disabilità ed invalidità

Le politiche in materia di invalidità e disabilità occupano il 19% della produzione legislativa in materia socio-assistenziale con 38 leggi emanate da 13 regioni e province autonome (tab.7). La produzione media nazionale (tab.2a), nell'arco di tempo che va dal 2001 al 2007, è di 1,8 leggi per regione con un picco nelle regioni del centro sud che raggiungono una produzione media pari a 2,6 leggi per regione, questo rappresenta il valore medio più alto in assoluto della produzione normativa in materia socio-assistenziale nei sette anni in esame. L'analisi relativa alla distribuzione della legislazione per anni, evidenzia come il maggior numero di provvedimenti si concentri nel 2003, 16 leggi, per poi ridursi in quelli successivi, fino ad arrivare al 2007, anno in cui non è stato emanato alcun provvedimento. Un altro dato che emerge è un considerevole numero di leggi "provvedimento", vale a dire destinate a specifiche categorie di utenti, che tuttavia rappresentano un fenomeno che si va riducendo negli ultimi anni.

Le leggi in questa materia possono essere suddivise in 4 gruppi (tab.8): nel primo gruppo, 34,2%, rientrano leggi di carattere generale che prevedono interventi di varia natura in favore di soggetti con disabilità; il secondo gruppo, pari al 31,6%, è costituito da leggi relative a politiche del lavoro, emanate per lo più in attuazione della legge n.68/1999, Norme per il diritto al lavoro dei disabili; il terzo gruppo, 23,7%, è rappresentato da provvedimenti relativi ad interventi e contributi destinati a specifiche categorie di utenti, il quarto gruppo, 10,5%, è costituito da leggi relative all'eliminazione delle barriere architettoniche.

**Graf.4 Leggi su invalidità e disabilità anni 2001-2007:  
classificazione in sub-materie**



All'interno del primo gruppo sono solo 3 le leggi<sup>37</sup> che contengono disposizioni che prevedono facilitazioni o interventi, per lo più di carattere economico, a favore di soggetti con disabilità o invalidità. In particolare la provincia autonoma di Trento ha una legge organica, che fa riferimento alla legge nazionale sull'handicap (l.n.104/1992) che prevede l'istituzione di un fondo per gli interventi in favore delle persone in situazione di handicap, destinato a "supportare progetti sviluppati a livello locale, nonché per attuare specifici interventi individuali, rivolti al miglioramento di vita dei soggetti in situazione di handicap, con precedenza per coloro che sono in situazione di gravità, e che non potrebbero altrimenti realizzarsi". In questo gruppo di leggi sono altresì presenti 2 leggi che prevedono l'istituzione della giornata del disabile.

Le leggi del secondo gruppo, relativo alle politiche del lavoro, comprendono atti i quali prevedono l'istituzione (in alcuni casi solo quella) di un fondo regionale per l'occupazione dei diversamente abili in attuazione della normativa nazionale.

### 3.4 Legislazione regionale sulle politiche di genere

Le politiche di genere costituiscono il 5% delle produzioni normative in materia socio-assistenziale, per un totale di 10 leggi emanate in 8 regioni e province autonome, localizzate in prevalenza nel sud (1 sola regione del nord e 1 del centro). La distribuzione per anni (tab. 9) evidenzia, che questo tipo di legislazione è un fenomeno recente. Il primo provvedimento è della regione Toscana e risale al 2004, negli anni successivi la produzione legislativa si mantiene su valori modesti per esplodere nel 2007 con 7 provvedimenti. L'analisi della legislazione (tab. 10) evidenzia come 8 leggi siano dedicate alla tutela della violenza contro le donne<sup>38</sup> (talvolta anche minori) e solo 2 leggi contengano veri e propri interventi legati ad una politica di genere.

**Tav. 3 - Quadro delle regioni con leggi emanate tra il 2001-2007 su politiche di genere**



<sup>37</sup> L.r. Liguria n. 4/2004, Testo coordinato della legge regionale recante: "Norme in materia di tutela e di rappresentanza delle categorie protette, l.pr. a. Trento n.8/2003, Disposizioni per l'attuazione delle politiche a favore delle persone in situazione di handicap, l.r. Sardegna n. 12/2003, Provvidenze a favore degli invalidi civili.

<sup>38</sup> Alcune leggi fanno riferimento alla legislazione nazionale l.n.154/2001, Misure contro la violenza nelle relazioni familiari, in alcuni casi dichiarandosi leggi di attuazione.

Nel periodo precedente al 2001 si segnalano solo 2 leggi relative alla tutela della violenza contro le donne<sup>39</sup>. Tra le diverse leggi non si segnalano differenze significative: tutte prevedono la costituzione di centri antiviolenza e case di accoglienza gratuite per un periodo di tempo che varia da regione a regione. Per esempio: non è determinato nella regione Liguria, è molto ridotto in Campania, ed è solo 5 giorni, decisamente più lungo in Sardegna pari a 120 giorni<sup>40</sup>. L'accesso alle strutture abitative protette è sempre gestito dai centri antiviolenza sulla base di progetti personalizzati. L'apertura e gestione delle strutture è consentita sia a soggetti pubblici che privati del terzo settore. Sono previsti contributi da parte delle regioni .

### 3.5 Legislazione regionale sul servizio civile

Le leggi regionali in materia di servizio civile sono 8 emanate in 8 regioni e province autonome e rappresentano il 4% delle leggi in materia socio -assistenziale. Tutte le disposizioni in questa materia sono state emanate dopo il 2003 e mostrano un *trend* di aumento negli anni successivi, fino a raggiungere nel corso del 2007 il numero di 4 leggi emanate in un solo anno<sup>41</sup>. La spinta per i legislatori regionali a legiferare in questa materia deriva dal d.lgs. n. 77/2002, Disciplina del servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64. Successivamente a questo provvedimento sono 9<sup>42</sup> le regioni che hanno regolamentato la materia, prevalentemente concentrate nel nord (5 regioni).

Tutte le leggi disciplinano congiuntamente l'applicazione delle disposizioni nazionali ed il servizio civile locale, con l'eccezione del Veneto, che disciplina il solo servizio civile regionale. Il numero significativo di regioni, che hanno disciplinato la materia in un arco temporale abbastanza ristretto, dimostra un significativo interesse da parte dei legislatori regionali, che non si sono limitati a dare attuazione alle disposizioni nazionali, ma sono intervenuti anche nella parte di loro competenza. Infatti, sebbene la materia sia stata

**Tav.4 - Quadro delle regioni con leggi emanate tra il 2001-2007 su servizio civile**



<sup>39</sup> L.r. Friuli Venezia Giulia n.17/2000, Realizzazione di progetti antiviolenza e istituzione di centri per donne in difficoltà, l.r. Lazio n.64/1993, Norme per l'istituzione di centri antiviolenza o case rifugio per donne maltrattate nella regione Lazio.

<sup>40</sup> Dopo il primo periodo di accoglienza nei centri, è generalmente prevista una partecipazione alle spese nel periodo successivo in base alle condizioni di reddito.

<sup>41</sup> In realtà la provincia autonoma di Trento ha emanato una legge a contenuto misto che però disciplina in modo completo il servizio civile provinciale l.p.a Trento n.5/2007.

<sup>42</sup> L.r. Emilia Romagna n. 20/2003, l.r. Friuli Venezia Giulia n.11/2007, l.r. Lombardia n. 2/2006, l.r. Marche n. 15/2005, l.r. Sardegna n. 10/2007, Toscana n. 35/2006, l.p. a. Trento n.5/2007, l.r. Valle d'Aosta n.30/2007, l.r. Veneto n.18/2005.

in seguito all'intervento della Corte Costituzionale<sup>43</sup>, alle competenze esclusive dello Stato, è stata comunque riservata alla regione “la possibilità di regolare l'esercizio di funzioni specifiche, riguardanti aspetti materiali che rientrano nella sua competenza”. I legislatori regionali hanno dimostrato di reputare il servizio civile uno strumento utile al coinvolgimento della popolazione giovanile in attività che non attengono alla difesa (di competenza esclusiva dello Stato), ma alle politiche sociali ampiamente intese. Il servizio civile è stato, per esempio, finalizzato a “promuovere e sviluppare interventi di integrazione e coesione sociale, o relativi ai servizi alla persona”<sup>44</sup>; alla “realizzazione di progetti atti a soddisfare i bisogni della comunità stessa in ordine a problematiche sociali”<sup>45</sup> o infine a “valorizzare le forme di cittadinanza attiva orientate allo svolgimento di concrete attività di solidarietà e di servizio alla comunità”<sup>46</sup>.

### *3.6 Legislazione regionale per gli anziani e soggetti non autosufficienti*

Le leggi emanate in materia di anziani e soggetti non autosufficienti sono solo 4 emanate in 3 regioni e provincie autonome e rappresentano un esiguo 2% (tab.2) di tutta la legislazione in materia socio-assistenziale dal 2001 al 2007. Va tuttavia segnalato come molti interventi nel settore siano inseriti all'interno della leggi di riordino dei servizi socio-assistenziali e delle leggi per il sostegno alla famiglia. Non è possibile in questa sede una ricostruzione completa di tutti gli interventi previsti al di fuori della legislazione specifica, tuttavia si cercherà di segnalare quelli più significativi. Tutte le leggi in questa materia, approvate dopo il 2001, sono relative alla non autosufficienza; tuttavia presentano tra loro significative differenze. Generalmente gli interventi o gli strumenti messi a punto dalle regioni in questo settore vengono fatti rientrare nell'area socio-sanitaria e finanziati, facendo ricorso ad entrambe le risorse sanitarie e sociali (es. Lazio e la provincia autonoma di Bolzano, Emilia Romagna, Basilicata, Friuli Venezia Giulia e Liguria). Diversamente la regione Umbria considera gli interventi in materia di non autosufficienza, interventi socio-sanitari ad alta integrazione sanitaria e finanziati pertanto con risorse del servizio sanitario. Lo strumento più rilevante previsto dalle regioni per far fronte al problema della non autosufficienza è un fondo specifico previsto in 8 regioni, ma con modalità diverse: 2 regioni lo hanno previsto con leggi specifiche (Lazio e pr. di Bolzano), 3 regioni (Basilicata, Friuli Venezia

---

<sup>43</sup> La materia di servizio civile rientra tra le competenze dello Stato, anche se non è tra quelle espressamente elencate nell'art. 117 Cost. La questione è stata chiarita dalla Corte Cost. con la sent. n. 228/04, che ha accolto la tesi del servizio civile “come modalità operativa concorrente e alternativa di difesa dello Stato, con mezzi e attività non militari” e quindi la ha ricondotta alla difesa sebbene il servizio civile si possa esplicare attraverso attività di vario tipo non necessariamente rientranti nella materia della difesa, come l'assistenza sociale e la tutela dell'ambiente.

<sup>44</sup> L.p. a. Trento n. 5/2007, art.16.

<sup>45</sup> L. r. Friuli Venezia Giulia n. 11/2007, art.2.

<sup>46</sup> L.r. Valle d'Aosta n. 30/2007, art. 2.

Giulia, Liguria) all'interno delle legge di riordino del servizio socio-assistenziale nel territorio regionale, 3 regioni con la legge finanziaria (Emilia Romagna e Sardegna). Altre regioni hanno previsto significativi stanziamenti per la non autosufficienza ma non ancora l'istituzione di un apposito fondo<sup>47</sup>. La legge del Lazio è espressamente dedicata all'istituzione del fondo per la non autosufficienza<sup>48</sup> e prevede che vengano finanziati un complesso di iniziative ed interventi la cui definizione è però demandata ad atti della Giunta. Inoltre la legge, "in armonia con le disposizioni" della l.n. 328/2000, essendo la regione ancora priva di una legge regionale di riordino, ha previsto una programmazione degli interventi da parte dei comuni, attraverso il "piano distrettuale per la non autosufficienza", sulla base dei criteri dati dalla regione. Tuttavia non emergono con chiarezza le modalità di coordinamento ed interazione con gli atti di programmazione a livello regionale (piano socio-sanitario) e locale (piani di zona). La legge, della provincia autonoma di Bolzano, rappresenta invece una sorta di testo unico della materia, evitando la dispersione in molti provvedimenti delle disposizioni al riguardo. La legge oltre a prevedere l'istituzione del fondo per la non autosufficienza, definisce la nozione di soggetto non autosufficiente, individuando così i destinatari della legge, e disciplina tutta la gamma di servizi e prestazioni che la provincia rende disponibili.

Un altro strumento importante previsto dalle leggi per il sostegno alla non autosufficienza è l'assegno di cura che viene erogato alle famiglie che assistono a domicilio un soggetto non autosufficiente in modo da favorirne la permanenza in famiglia. L'assegno di cura consiste in un beneficio di carattere economico finalizzato a favorire le opportunità di vita indipendente delle persone in condizione di non autosufficienza ed è destinato agli anziani ed ai soggetti con una disabilità tale da renderli non autosufficienti. In particolare l'assegno di cura è espressamente previsto sia da leggi specifiche, sia da leggi di riordino dei servizi sociali. Le modalità di finanziamento dell'assegno di cura non sono omogenee, per esempio la provincia di Bolzano lo finanzia attraverso risorse non strettamente sanitarie, la regione Umbria con il servizio sanitario regionale, la Puglia con risorse della regione e dei comuni, l'Emilia Romagna con risorse destinate al sociale. L'Emilia Romagna nell'allegato al *Sesto rapporto sulla legislazione regionale*<sup>49</sup>, all'interno della relazione che traccia un bilancio dello stato di attuazione della l.r.n. 2/2003 (Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), a cinque anni dalla approvazione, presenta i risultati relativi all'introduzione

---

<sup>47</sup> Per un quadro completo degli stanziamenti regionali e delle disposizioni regionali in materia si rinvia a "Ricerca FNP sui fondi regionali per la non autosufficienza" in [www.cisl.it](http://www.cisl.it).

<sup>48</sup> La legislazione del Lazio sulla materia è piuttosto farraginoso, ad esempio il fondo per non autosufficienza era previsto già nella legge r. n.11/2004, art.55 (finanziaria per 2005), e modificato nella successiva l.r. n. 20/2006. In materia era intervenuta anche la legge n.32/2004, sulla famiglia, che aveva previsto forme di sostegno per l'assistenza domiciliare verso i non autosufficienti, senza che tra tutte le disposizioni emanate esista un reale coordinamento.

<sup>49</sup> Per una visione completa della Relazione sullo attuazione della l.r.n. 2/2003 (Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), a cinque anni dalla approvazione si veda [www.parlamenti.regionali/documenti](http://www.parlamenti.regionali/documenti).

dell'assegno di cura. I dati riportati sono particolarmente interessanti, data anche l'ampia tradizione nella gestione degli strumenti relativi alle politiche sociali della regione, e le considerazioni svolte possono pertanto essere in molti casi sovrapponibili a molte realtà regionali. L'assegno di cura è considerato "un importante strumento d'intervento nell'ambito delle politiche sociali finalizzato al sostegno delle famiglie che assistono direttamente un anziano, in alternativa all'inserimento stabile in strutture residenziali, definendo criteri omogenei per tutto il territorio regionale." Il rapporto presenta dei dati molto eloquenti in merito alla problematica della non autosufficienza, in quanto al 1/1/2007 il 22,8% della popolazione della regione aveva più di 65 anni (la popolazione con più di 80 anni costituisce il 6,7% sul totale della popolazione). Sulla base di questi dati la regione ha rilevato come la famiglia rappresenti la maggiore istituzione responsabile del lavoro di cura nei confronti dei componenti non autosufficienti. I dati presentati dalla regione evidenziano un sensibile aumento degli assegni di cura, in quanto al 31/12/2006 i contratti attivi risultano essere 12.152, con un incremento del 12,5% rispetto all'anno precedente e del 40,6% rispetto al 2003, confermando la continua erogazione e crescita di assegni nel corso del tempo<sup>50</sup>. Anche la regione Toscana, nel programma strategico 2006-2010, a cura dell'Assessorato alle politiche sociali del 2005, aveva presentato dei dati non dissimili da quelli dell'Emilia Romagna, in cui l'incidenza degli anziani con più di 65 anni sul totale della popolazione è pari al 22,5%. Sulla base di questi dati la regione indicava tra gli obiettivi strategici per il 2005-2006 "lo studio e la sperimentazione di un fondo per la non autosufficienza che permetta l'ampliamento della mappa delle offerte e l'aumento dei livelli di copertura dell'indice di fabbisogno"<sup>51</sup>.

### *3.7 Legislazione regionale sull'immigrazione, detenuti, dipendenze, politiche abitative e leggi di varia natura*

Le politiche sull'immigrazione rappresentano una percentuale modesta della produzione normativa in materia socio-assistenziale dopo il 2001, il 2,9% (tab.2), sebbene i flussi migratori siano in aumento. Solo 4 regioni dopo il 2001 (Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna<sup>52</sup>, Liguria) hanno emanato una legge di carattere generale rivolta all'accoglienza e all'integrazione sociale delle popolazioni immigrate.

---

<sup>50</sup> Tutti i dati della regione Emilia Romagna sono tratti dalla Relazione sullo attuazione della l.r. n. 2/2003 (Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), a cinque anni dalla approvazione. Allegato al *Sesto rapporto sulla legislazione dell'Emilia Romagna*. Si veda [www.parlamenti.regionali/documenti](http://www.parlamenti.regionali/documenti)

<sup>51</sup> "Il Welfare che vogliamo" (2005) pg.23, documento della regione Toscana che illustra il programma dell'assessorato alle politiche sociali.

<sup>52</sup> In realtà la legge dell'Emilia Romagna risale al 1990, l.r. n. 14.

Le leggi in favore della popolazione detenuta sono il 2,4% e sono state emanate da 5 regioni tutte dopo il 2003. Si tratta di 5 leggi di cui 2 relative alla istituzione della figura del garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale (Campania ed Umbria, entrambe del 2006), 2 (Lazio e Lombardia) relative ad interventi di sostegno per la popolazione detenuta e una legge (Molise), che prevede disposizioni di favore per il reinserimento nel mondo del lavoro.

Sono 2 le regioni ad avere emanato leggi sulle dipendenze, ma solo la legge della pr. a di Bolzano prevede una disciplina articolata di servizi sanitari e sociali per soggetti con dipendenze, mentre nel caso del Piemonte si tratta di una legge di manutenzione, che prevede disposizioni per l'avviamento al lavoro di soggetti tossicodipendenti o alcooldipendenti.

La legislazione in materia di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale rappresenta solo l'1,4% delle produzioni legislative in materia socio-assistenziale. Due leggi dell'Emilia-Romagna e della Lombardia sono provvedimenti volti a promuovere l'attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale. Interessante è la legge della regione Campania, che invece istituisce il reddito di cittadinanza<sup>53</sup>, qualificato come “una prestazione concernente un diritto sociale fondamentale”. Questo diritto è riconosciuto dalla regione Campania ai “residenti comunitari ed extracomunitari da almeno sessanta mesi nella regione Campania” con “famiglie anagrafiche con un reddito annuo inferiore ad euro 5.000,00”. In realtà, al di fuori di queste leggi specifiche, sono previsti analoghi istituti nelle leggi di riordino di alcune regioni, per esempio: la regione Sardegna<sup>54</sup> “istituisce il reddito di cittadinanza, quale forma specifica di intervento contro l'esclusione sociale e la povertà, che i comuni adottano a favore di cittadini residenti in Sardegna da almeno ventiquattro mesi” e un Osservatorio regionale sulla povertà; la Puglia prevede forme di sostegno al reddito, come il contributo sociale per l'integrazione del reddito<sup>55</sup> o il reddito minimo di inserimento<sup>56</sup>; la regione Friuli Venezia Giulia<sup>57</sup> ha previsto il reddito di base per la cittadinanza, individuato come uno dei più efficaci mezzi di contrasto alla povertà, ed ha avviato nel corso del 2007 un progetto di sperimentazione quinquennale.

In materia di politiche abitative, le leggi emanate dal 2001 al 2007 sono soltanto 2, ma solo la legge della provincia di Trento è una legge quadro “in favore dei nuclei familiari con condizione

---

<sup>53</sup> Il reddito di cittadinanza è costituito da una erogazione monetaria che non supera i 350,00 euro mensili per nucleo familiare e in specifici interventi mirati all'inserimento scolastico, formativo e lavorativo dei singoli componenti.

<sup>54</sup> L.r. Sardegna n.23/2005.

<sup>55</sup> Questa forma di sostegno è prevista per le persone in condizione di povertà, anche temporanea, per le quali non è utile definire percorsi di inserimento o di reinserimento lavorativo, o per le persone che risultano inserite nel mondo del lavoro con forme contrattuali flessibili, che determinano discontinuità del reddito da lavoro.

<sup>56</sup> Questa forma di sostegno prevede la frequenza di percorsi scolastici di ogni ordine, nonché l'offerta di percorsi di formazione professionale e di inserimento lavorativo, per le persone in condizione di povertà che possono essere inserite in percorsi di recupero graduale dell'autonomia e dell'autosufficienza economica, anche mediante la stretta collaborazione con i Centri territoriali per l'impiego per lo sviluppo di percorsi per l'autoimprenditorialità e di interventi a sostegno dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

<sup>57</sup> L.r. Friuli Venezia Giulia n. 13/2006.



economico-patrimoniale insufficiente per acquistare, risanare o ristrutturare con i soli mezzi propri la prima abitazione o per partecipare a una cooperativa edilizia, anche a proprietà indivisa”. In realtà, interventi in materia di politiche abitative, soprattutto a favore delle famiglie, sono stati previsti dalle regioni, all’interno dei provvedimenti dedicati alla famiglia. Pertanto in molti casi diventa essenziale la “clausola matrimoniale”, che nella maggior parte dei casi condiziona l’accesso ai benefici previsti dalla legge.

La legge della provincia di Trento è costituita da un complesso di provvedimenti che prevedono l’intervento pubblico della provincia, di Rovereto e degli enti locali. Gli elementi centrali della legge sono la trasformazione dell’Istituto trentino per l’edilizia abitativa (ITEA) in società per azioni e la costituzione di un fondo provinciale per la casa, da ripartire tra provincia ed enti locali, destinato ad alimentare le iniziative previste dalla legge. La legge prevede sia locazioni con canone agevolato sia il “contributo integrativo”, che è “finalizzato a consentire il pagamento del canone di locazione ai nuclei familiari che abbiano una condizione economico-patrimoniale insufficiente. Il contributo è commisurato alla differenza tra il canone oggettivo e il canone sostenibile”.

#### 4. Conclusioni

Appare difficile tracciare un quadro unitario della legislazione regionale a sette anni dalla riforma costituzionale, in quanto ogni regione presenta una sua specificità difficilmente sovrapponibile alle altre realtà regionali. Anche l’andamento della legislazione nel corso dei sette anni non evidenzia un *trend* costante per quel che riguarda le singole materie se non con qualche eccezione.

L’approvazione in 12 le regioni<sup>58</sup> di una legge di riordino dei servizi sociali dopo il 2001, non sempre ha rappresentato un punto di partenza per i legislatori regionali per riprogrammare o programmare le politiche socio-assistenziali della regione e non sembra esistere una qualche correlazione tra la legislazione di settore e le leggi di riordino, con riferimento alla tipologia che al numero. Per esempio il Lazio è la regione con la maggior numero di leggi, 18 in sette anni, che costituiscono circa l’8% della sua produzione normativa complessiva, un valore pari quasi al doppio del dato nazionale (tab.A). Diversamente la produzione normativa più limitata si registra in Sicilia (se si esclude il Trentino Alto Adige dove tutta la legislazione è sostanzialmente imputabile alle due province di Bolzano e Trento) con sole 2 leggi emanate dal 2001, e che rappresentano solo 1,5% della produzione normativa della regione in sette anni. Entrambe, pur essendo realtà così diverse,

---

<sup>58</sup> Piemonte, Lombardia (2008), provincia di Trento, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna.

hanno in comune l'assenza di una legge di riordino dei servizi, successiva al 2001. Nel caso del Lazio sembra quasi che il legislatore agisca "in emergenza", per fronteggiare ogni volta situazioni specifiche senza costituire un disegno unitario, anzi ricorrendo talvolta anche allo strumento della legge finanziaria. Diversamente, in Sicilia sembra si configuri una sorta di situazione di "stallo" in cui l'interesse e gli interventi nelle politiche socio-assistenziali sono estremamente limitati. Vi sono invece enti come il Friuli Venezia Giulia o la provincia di Trento, che sembrano mantenere una soglia molto alta di attenzione sulle politiche sociali, che le ha portate non solo all'approvazione di recenti leggi di riordino ma anche di un corposo complesso di leggi di settore, a cui inoltre viene data una pronta esecuzione tramite gli atti amministrativi di attuazione. Altre regioni come per esempio la Toscana o l'Emilia Romagna, con una consolidata tradizione in materia, dimostrano una particolare sensibilità e capacità di interpretare gli effetti della normativa e di modulare gli strumenti e le politiche sulla base dei bisogni rilevati.<sup>59</sup>

Complessivamente emerge una scarsa propensione, da parte di molte regioni, ad esercitare, se non con qualche eccezione, in piena autonomia e originalità la competenza loro attribuita nella materia delle politiche sociali dalla riforma del titolo V della Costituzione, che ha ampliato la possibilità per i legislatori regionali di legiferare nel settore. La spinta a legiferare sembra per lo più guidata dalle leggi statali, che sono quasi sempre esplicitamente richiamate, anche "in attuazione". Talvolta invece è la previsione di fondi nazionali a spingere i legislatori regionali ad intervenire in una determinata materia, sebbene questi siano stati anche spesso oggetto di un cospicuo contenzioso tra Stato e regioni.

Questa tendenza a rifarsi alla legislazione nazionale ha tuttavia generato anche un cospicuo numero di leggi "quadro", vale di provvedimenti che organizzano complessivamente le singole materie. Queste rappresentano circa il 46% della produzione complessiva (in materia socio-assistenziale), la cui la maggiore concentrazione è nelle leggi sul terzo settore. Diversamente in altri settori, come la famiglia ed ancor di più nell'area della disabilità, sono ancora presenti leggi destinate a singole categorie o che prevedono specifici interventi.

L'analisi più approfondita della legislazione regionale ha comunque evidenziato che, pur risentendo della legislazione nazionale, talvolta le regioni agiscono con modalità e strumenti diversi, per disciplinare i medesimi settori, analoghi istituti o attività. Infatti le regioni non sempre scelgono la via legislativa per regolare un settore, oppure talvolta la disciplina è quasi "nominalisticamente" contenuta nella legge, in quanto è poi oggetto di continui rinvii ad atti amministrativi, senza che

---

<sup>59</sup> Si vedano in proposito le relazioni allegate ai Rapporti annuali sulla legislazione o le relazioni prodotte dalle commissioni competenti op.cit.

siano stati definiti dalla legge principi e criteri che circoscrivano l'attività della Giunta, che spesso diviene la vera artefice delle politiche socio-assistenziali della regione.

Tab A - Incidenza della legislazione in materia socio-assistenziale sul totale della legislazione regionale per singolo anno: anni 2001-2007

Regioni e province autonome	2001			2002			2003			2004			2005			2006			2007			Totale		% A/B
	tot A	soc-ass. B	% A/B	tot A	soc-ass. B	% A/B	tot A	soc-ass. B	% A/B	tot A	soc-ass. B	% A/B	tot A	soc-ass. B	% A/B	tot A	soc-ass. B	% A/B	tot A	soc-ass. B	% A/B	tot A	soc-ass. B	
<b>Abruzzo</b>	82	2	2,4%	38	1	2,6%	28			51	3	5,9%	24	2	8,3%	48	3	6,3%	48	2	4,2%	<b>319</b>	<b>13</b>	<b>4,1%</b>
<b>Basilicata</b>	47	1	2,1%	40	1	2,5%	36	1	2,8%	27	1	3,7%	24	2	8,3%	32			30	3	10,0%	<b>236</b>	<b>9</b>	<b>3,8%</b>
<b>Calabria</b>	38	2	5,3%	52	4	7,7%	30	3	10,0%	36	2	5,6%	10			18			30	1	3,3%	<b>214</b>	<b>12</b>	<b>5,6%</b>
<b>Campania</b>	19			33			30	1	3,3%	16	1	6,3%	14	1	7,1%	24	2	8,3%	14	1	7,1%	<b>150</b>	<b>6</b>	<b>4,0%</b>
<b>Emilia-R.</b>	44			36	1	2,8%	28	2	7,1%	28	3	10,7%	11	2	18,2%	21			29	2	6,9%	<b>197</b>	<b>10</b>	<b>5,1%</b>
<b>Friuli V.G.</b>	30			34			22	2	9,1%	28	3	10,7%	33	2	6,1%	29	4	13,8%	32	2	6,3%	<b>208</b>	<b>13</b>	<b>6,3%</b>
<b>Lazio</b>	41	3	7,3%	46	3	6,5%	44	8	18,2%	21	1	4,8%	15	1	6,7%	28	1	3,6%	27	1	3,7%	<b>222</b>	<b>18</b>	<b>8,1%</b>
<b>Liguria</b>	47			41	2	4,9%	32	1	3,1%	34	3	8,8%	7			47	2	4,3%	45	3	6,7%	<b>253</b>	<b>11</b>	<b>4,3%</b>
<b>Lombardia</b>	29	1	3,4%	34	2	5,9%	30	3	10,0%	41	1	2,4%	12	1	8,3%	32	3	9,4%	36			<b>214</b>	<b>11</b>	<b>5,1%</b>
<b>Marche</b>	35	2	5,7%	28	2	7,1%	29	2	6,9%	30	1	3,3%	16	1	6,3%	22			20			<b>180</b>	<b>8</b>	<b>4,4%</b>
<b>Molise</b>	20			45	2	4,4%	37	3	8,1%	38	3	7,9%	19	1	5,3%	42	2	4,8%	32	2	6,3%	<b>233</b>	<b>13</b>	<b>5,6%</b>
<b>Piemonte</b>	38	1	2,6%	33	2	6,1%	37			40	1	2,5%	6			40	2	5,0%	29			<b>223</b>	<b>6</b>	<b>2,7%</b>
<b>Pr.a Bolzano</b>	11			15	2	13,3%	15	1	6,7%	11			21			16	1	6,3%	15	1	6,7%	<b>104</b>	<b>5</b>	<b>4,8%</b>
<b>Pr. a Trento</b>	12			16	2	12,5%	8	1	12,5%	14			10	1	10,0%	12			24	3	12,5%	<b>96</b>	<b>7</b>	<b>7,3%</b>
<b>Puglia</b>	37	1	2,7%	28	2	7,1%	30	2	6,7%	25	3	12,0%	6	1	16,7%	40	3	7,5%	41	2	4,9%	<b>207</b>	<b>14</b>	<b>6,8%</b>
<b>Sardegna</b>	17			25	1	4,0%	15	1	6,7%	11			24	1	4,2%	21			13	2	15,4%	<b>126</b>	<b>5</b>	<b>4,0%</b>
<b>Sicilia</b>	15			21			19	2	10,5%	17			14			23			26			<b>135</b>	<b>2</b>	<b>1,5%</b>
<b>Toscana</b>	54	1	1,9%	39	1	2,6%	55	1	1,8%	62	3	4,8%	33	2	6,1%	51	1	2,0%	51	2	3,9%	<b>345</b>	<b>11</b>	<b>3,2%</b>
<b>Trentino A. A.</b>	6			5			8			7			10	1	10,0%	4			6			<b>46</b>	<b>1</b>	<b>2,2%</b>
<b>Umbria</b>	38			35	1	2,9%	26	2	7,7%	35	3	8,6%	20	2	10,0%	18	1	5,6%	38	2	5,3%	<b>210</b>	<b>11</b>	<b>5,2%</b>
<b>Valle d'Aosta</b>	40			27			22			37	1	2,7%	35	1	2,9%	35	2	5,7%	34	1	2,9%	<b>230</b>	<b>5</b>	<b>2,2%</b>
<b>Veneto</b>	40	1	2,5%	35			42	3	7,1%	38			10	2	20,0%	28	3	10,7%	36			<b>229</b>	<b>9</b>	<b>3,9%</b>
<b>Totale</b>	<b>740</b>	<b>15</b>	<b>2,0%</b>	<b>706</b>	<b>29</b>	<b>4,1%</b>	<b>623</b>	<b>39</b>	<b>6,3%</b>	<b>647</b>	<b>33</b>	<b>5,1%</b>	<b>374</b>	<b>24</b>	<b>6,4%</b>	<b>631</b>	<b>30</b>	<b>4,8%</b>	<b>656</b>	<b>30</b>	<b>4,6%</b>	<b>4377</b>	<b>200</b>	<b>4,6%</b>

Tab. 1 - Leggi regionali in materia socio assistenziale: distribuzione per anni 2001-2007

Regioni e province autonome	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totale
Abruzzo	2	1		3	2	3	2	13
Basilicata	1	1	1	1	2		3	9
Calabria	2	4	3	2			1	12
Campania			1	1	1	2	1	6
Emilia-R.		1	2	3	2		2	10
Friuli V.G.			2	3	2	4	2	13
Lazio	3	3	8	1	1	1	1	18
Liguria		2	1	3		2	3	11
Lombardia	1	2	3	1	1	3		11
Marche	2	2	2	1	1			8
Molise		2	3	3	1	2	2	13
Piemonte	1	2		1		2		6
Pr.a Bolzano		2	1			1	1	5
Pr. a Trento		2	1		1		3	7
Puglia	1	2	2	3	1	3	2	14
Sardegna		1	1		1		2	5
Sicilia			2					2
Toscana	1	1	1	3	2	1	2	11
Trentino A. A.					1			1
Umbria		1	2	3	2	1	2	11
Valle d'Aosta				1	1	2	1	5
Veneto	1		3		2	3		9
<b>Totale</b>	<b>15</b>	<b>29</b>	<b>39</b>	<b>33</b>	<b>24</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>200</b>
valore %	7,5%	14,5%	19,5%	16,5%	12,0%	15,0%	15,0%	100,0%

Tab 1 a –Produzione media legislativa in materia socio assistenziale per aree geografiche: anni 2001-2007

Aree geografiche	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	media su 7 anni
Nord	0,3	1,1	1,3	1,2	1,0	1,7	1,2	7,8
centro	1,5	1,8	3,3	2,0	1,5	0,8	1,3	12,0
sud e isole	0,8	1,4	,6	1,6	1,0	1,3	1,6	9,3
nazionale	0,7	1,3	1,8	1,5	1,1	1,4	1,4	9,1

Tab. 2 - Leggi regionali in materia socio-assistenziale anni 2001-2007: classificazione per materia

Regioni e province autonome	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	politiche per la famiglia e materno infantile	politiche di genere	anziani e soggetti non autosufficienti	terzo settore e IPAB	servizio civile	disabilità e invalidità	povertà ed inclusione sociale	dipendenze	immigrazione	detenuti	politiche abitative	varie	Totale
Abruzzo	2	3	2		2		2			2				13
Basilicata	2	2	1				3	1						9
Calabria	2	2	1		1		6							12
Campania	2	1	1					1			1			6
Emilia-R.	1	4			2	1		1		1				10
Friuli V.G.	3	4			2	1	2			1				13
Lazio	3	5		1	2		3				1		3	18
Liguria	1	2	1		3		2			1			1	11
Lombardia	2	2			2	1	2	1			1			11
Marche	2	3			2	1								8
Molise		4			5		3				1			13
Piemonte	2	1			2				1					6
Pr.a Bolzano		3		1					1					5
Pr. a Trento	1	3			1		1					1		7
Puglia	3	1	1		4		5							14
Sardegna	1		1			1	2							5
Sicilia		2												2
Toscana	4		2		3	1						1		11
Trentino A. A.					1									1
Umbria	1	1		2	3		2				1		1	11
Valle d'Aosta		1			3	1								5
Veneto		1			1	1	5			1				9
<b>Totale</b>	<b>32</b>	<b>45</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>39</b>	<b>8</b>	<b>38</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>200</b>
valori %	16,0%	22,5%	5,0%	2,0%	19,5%	4,0%	19,0%	2,0%	1,0%	3,0%	2,5%	1,0%	2,5%	100,0%

Tab.2 a - Produzione media legislativa per aree geografiche: classificazione per sub-materie

Aree geografiche	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	politiche per la famiglia materno infantile	politiche di genere	anziani e soggetti non autosufficienti	terzo settore e IPAB	servizio civile	disabilità e invalidità	povertà ed inclusione sociale	dipendenze	immigrazione	detenuti	politiche abitative	varie	Totale
Nord	1,0	2,1	0,1	0,1	1,7	0,5	1,2	0,2	0,2	0,4	0,1	0,1	0,1	7,8
centro	2,5	2,3	0,5	0,8	2,5	0,5	1,3	0,0	0,0	0,0	0,5	0,3	1,0	12,0
sud e isole	1,5	1,9	0,9	0,0	1,5	0,1	2,6	0,3	0,0	0,3	0,3	0,0	0,0	9,3
<b>Totale</b>	<b>1,5</b>	<b>2,0</b>	<b>0,5</b>	<b>0,2</b>	<b>1,8</b>	<b>0,4</b>	<b>1,7</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>9,1</b>

**Tab. 2 b - Anni 2001-2007: Incidenza percentuale della produzione legislativa in ogni regione per materie**

Regioni e province autonome	aspetti istituzionali, organizzativi, gestionali e finanziari	politiche per la famiglia e materno infantile	politiche di genere	anziani e soggetti non autosufficienti	terzo settore e IPAB	servizio civile	disabilità e invalidità	povertà ed inclusione sociale	dipendenze	immigrazione	detenuti	politiche abitative	varie	Totale
<b>Abruzzo</b>	15%	23%	15%	0%	15%	0%	15%	0%	0%	15%	0%	0%	0%	100%
<b>Basilicata</b>	22%	22%	11%	0%	0%	0%	33%	11%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
<b>Calabria</b>	17%	17%	8%	0%	8%	0%	50%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
<b>Campania</b>	33%	17%	17%	0%	0%	0%	0%	17%	0%	0%	17%	0%	0%	100%
<b>Emilia-r.</b>	10%	40%	0%	0%	20%	10%	0%	10%	0%	10%	0%	0%	0%	100%
<b>Friuli V.G.</b>	23%	31%	0%	0%	15%	8%	15%	0%	0%	8%	0%	0%	0%	100%
<b>Lazio</b>	17%	28%	0%	6%	11%	0%	17%	0%	0%	0%	6%	0%	17%	100%
<b>Liguria</b>	9%	18%	9%	0%	27%	0%	18%	0%	0%	9%	0%	0%	9%	100%
<b>Lombardia</b>	18%	18%	0%	0%	18%	9%	18%	9%	0%	0%	9%	0%	0%	100%
<b>Marche</b>	25%	38%	0%	0%	25%	13%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	<b>100%</b>
<b>Molise</b>	0%	31%	0%	0%	38%	0%	23%	0%	0%	0%	8%	0%	0%	<b>100%</b>
<b>Piemonte</b>	33%	17%	0%	0%	33%	0%	0%	0%	17%	0%	0%	0%	0%	<b>100%</b>
<b>Pr.a Bolzano</b>	0%	60%	0%	20%	0%	0%	0%	0%	20%	0%	0%	0%	0%	<b>100%</b>
<b>Pr. a Trento</b>	14%	43%	0%	0%	14%	0%	14%	0%	0%	0%	0%	14%	0%	<b>100%</b>
<b>Puglia</b>	21%	7%	7%	0%	29%	0%	36%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	<b>100%</b>
<b>Sardegna</b>	20%	0%	20%	0%	0%	20%	40%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	<b>100%</b>
<b>Sicilia</b>	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	<b>100%</b>
<b>Toscana</b>	36%	0%	18%	0%	27%	9%	0%	0%	0%	0%	0%	9%	0%	<b>100%</b>
<b>Trentino A. A.</b>	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	<b>100%</b>
<b>Umbria</b>	9%	9%	0%	18%	27%	0%	18%	0%	0%	0%	9%	0%	9%	100%
<b>Valle d'Aosta</b>	0%	20%	0%	0%	60%	20%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	<b>100%</b>
<b>Veneto</b>	0%	11%	0%	0%	11%	11%	56%	0%	0%	11%	0%	0%	0%	<b>100%</b>

Tab. 3 - Leggi in materia di politiche familiari: distribuzione per anni 2001-2007

Regioni e province autonome	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totale
Abruzzo		1			1	1		3
Basilicata			1		1			2
Calabria				2				2
Campania						1		1
Emilia-R.				2	1		1	4
Friuli V.G.				1	1	2		4
Lazio	1	3	1					5
Liguria		1					1	2
Lombardia		1		1				2
Marche	1	1	1					3
Molise				2	1	1		4
Piemonte	1							1
Pr.a Bolzano		2	1					3
Pr. a Trento		1					2	3
Puglia				1				1
Sardegna								0
Sicilia			2					2
Toscana								0
Trentino A. A.								0
Umbria					1			1
Valle d'Aosta						1		1
Veneto					1			1
<b>Totale</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>45</b>
<b>valori %</b>	<b>6,7%</b>	<b>22,2%</b>	<b>13,3%</b>	<b>20,0%</b>	<b>15,6%</b>	<b>13,3%</b>	<b>8,9%</b>	<b>100,0%</b>

Tab. 4 - Leggi in materia di politiche familiari anni 2001-2007: classificazione in sub-materie

Regioni e province autonome	azioni ed interventi a sostegno della famiglia	leggi in materia di adozioni	azioni ed interventi per i minori	servizi socio-educativi per minori	Figure istituzionali a tutela dei minori	Totale
Abruzzo	2			1		3
Basilicata			1		1	2
Calabria	1				1	2
Campania					1	1
Emilia-R.			1	1	2	4
Friuli V.G.	3			1		4
Lazio	1			3	1	5
Liguria	1				1	2
Lombardia	1		1			2
Marche	1			1	1	3
Molise		2		1	1	4
Piemonte		1				1
Pr.a Bolzano		2	1			3
Pr. a Trento				2	1	3
Puglia	1					1
Sardegna						0
Sicilia	2					2
Toscana						0
Trentino A. A.						0
Umbria				1		1
Valle d'Aosta				1		1
Veneto				1		1
<b>Totale</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>45</b>
<b>valori %</b>	<b>28,9%</b>	<b>11,1%</b>	<b>8,9%</b>	<b>28,9%</b>	<b>22,2%</b>	<b>100,0%</b>



Tab. 5 - Leggi in materia di terzo settore: distribuzione per anni 2001-2007

Regioni e province autonome	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totale
Abruzzo	1			1				2
Basilicata								0
Calabria	1							1
Campania								0
Emilia-R.		1			1			2
Friuli V.G.			1			1		2
Lazio	1		1					2
Liguria				2		1		3
Lombardia	1		1					2
Marche	1			1				2
Molise			1	1		1	2	5
Piemonte		1				1		2
Pr.a Bolzano								0
Pr. a Trento		1						1
Puglia		1		1		1	1	4
Sardegna								0
Sicilia								0
Toscana		1		2				3
Trentino A. A.					1			1
Umbria				2	1			3
Valle d'Aosta				1	1	1		3
Veneto						1		1
<b>Totale</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>39</b>
<b>valori %</b>	<b>12,8%</b>	<b>12,8%</b>	<b>10,3%</b>	<b>28,2%</b>	<b>10,3%</b>	<b>17,9%</b>	<b>7,7%</b>	<b>100,0%</b>

Tab. 6 - Leggi regionali in materia di terzo settore anni 2001-2007: classificazione in sub-materie

Regioni e province autonome	associaz. promozione e sociale	cooperative	ipab	oratori	volontariato	Totale
Abruzzo		1		1		2
Basilicata						0
Calabria				1		1
Campania						0
Emilia-R.	1				1	2
Friuli V.G.		1	1			2
Lazio	1			1		2
Liguria	1		1	1		3
Lombardia			1	1		2
Marche	1	1				2
Molise	1		2	1	1	5
Piemonte	1			1		2
Pr.a Bolzano						0
Pr. a Trento	1					1
Puglia	1	1	2			4
Sardegna						0
Sicilia						0
Toscana	2		1			3
Trentino A. A.			1			1
Umbria	1	1		1		3
Valle d'Aosta			1	1	1	3
Veneto		1				1
<b>Totale</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>39</b>
<b>valori %</b>	<b>28,2%</b>	<b>15,4%</b>	<b>25,6%</b>	<b>23,1%</b>	<b>7,7%</b>	<b>100,0%</b>

Tab. 7- Leggi in materia di disabilità ed invalidità anni 2001-2007: classificazione in sub materie

Regioni e province autonome	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totale
Abruzzo	1			1				2
Basilicata	1	1		1				3
Calabria	1	3	2					6
Campania								0
Emilia-R.								0
Friuli V.G.			1	1				2
Lazio			3					3
Liguria			1	1				2
Lombardia		1	1					2
Marche								0
Molise		2	1					3
Piemonte								0
Pr.a Bolzano								0
Pr. a Trento			1					1
Puglia	1		1	1	1	1		5
Sardegna		1	1					2
Sicilia								0
Toscana								0
Trentino A. A.								0
Umbria		1	1					2
Valle d'Aosta								0
Veneto	1		3			1		5
<b>Totale</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>38</b>
valori %	13,2%	23,7%	42,1%	13,2%	2,6%	5,3%	0,0%	100,0%

Tab. 8 - Leggi in materia di disabilità ed invalidità anni 2001-2007: classificazione in sub-materie

Regioni e province autonome	politiche del lavoro	provvedimenti per specifiche categorie	politiche per la disabilità ed invalidità	barriere architettoniche	totale
Abruzzo	1		1		2
Basilicata	3				3
Calabria	1	3	1	1	6
Campania					0
Emilia-r.					0
Friuli V.G.		1	1		2
Lazio	1	1	1		3
Liguria	1		1		2
Lombardia	1	1			2
Marche					0
Molise	1		1	1	3
Piemonte					0
Pr.a Bolzano					0
Pr. a Trento			1		1
Puglia			4	1	5
Sardegna	1		1		2
Sicilia					0
Toscana					0
Trentino A. A.					0
Umbria	1	1			2
Valle d'Aosta					0
Veneto	1	2	1	1	5
<b>Totale</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>38</b>
valori %	31,6%	23,7%	34,2%	10,5%	100,0%