

Roma – 2 e 3 ottobre 2025 Simona Zagnoni - Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse

PROGETTI DI LEGGE REGIONALI DI PARTICOLARE INTERESSE



Simona Zagnoni - Regione Emilia-Romagna

Progetti di legge regionali di particolare interesse

Il periodo considerato in questa sede (giugno-settembre 2025) ai fini della disamina dei progetti di legge regionali che presentano profili di particolare interesse, risulta caratterizzato dalla presenza, nelle banche dati delle Regioni, di numerose proposte normative, nelle quali l'attenzione del legislatore appare rivolta, principalmente, alle seguenti tematiche:

- tutela della salute;
- tutela del personale socio-sanitario;
- lavoro (soprattutto sicurezza in ambiente di lavoro ed equità retributiva);
- contrasto alla povertà sanitaria;
- politiche di inclusione sociale e lavorativa della persona con disabilità;
- promozione dell'educazione creditizia e l'assistenza alla risoluzione delle crisi da sovraindebitamento;
- interventi a favore della famiglia, della natalità e della crescita demografica;
- politiche a favore della permanenza nel mondo del lavoro delle neomamme;
- politiche abitative,
- promozione dello sport;
- manutenzione del territorio, riuso dei rifiuti, economia circolare.

Nell'ambito delle proposte normative presenti nelle citate banche dati regionali, nel presente elaborato ci si soffermerà su tre proposte normative, tutte di iniziativa consiliare di maggioranza, rispettivamente della Regione Lazio, della Regione Lombardia e della Regione Piemonte.

In particolare:

## I) Regione Lazio - Proposta di legge n. 215 del 12 giugno 2025, recante "Disciplina dell'affido in favore delle persone anziane fragili"

Il progetto di legge in esame, di iniziativa consiliare di maggioranza, affronta un tema di grande rilevanza ed attualità, e cioè il delicato tema del sostegno e della assistenza alle persone anziane fragili prive di una rete familiare di riferimento.

Invero, come si sottolinea nell'ampia Relazione illustrativa che correda la proposta legislativa, il fenomeno dell'invecchiamento, ormai strutturale nella società occidentale, è sempre più accompagnato dall'aumento del numero delle persone anziane che vivono sole, prive del necessario supporto familiare o in condizioni di marginalità sociale. Anche le c.d. reti di prossimità, un tempo basare su legami familiari o di vicinato forti e radicati, risultano oggi molto più fragili e spesso insufficienti a garantire il livello di assistenza materiale ed affettiva necessario per preservare la dignità, il benessere e l'autonomia della persona anziana.

Né può ritenersi, secondo i proponenti, che l'inserimento in una struttura residenziale possa rappresentare l'unica soluzione al problema, ciò in quanto l'istituzionalizzazione comporta, necessariamente, l'allontanamento della persona dalla propria abitazione e quindi dal proprio ambiente di vita e dalle relazioni affettive, familiari e amicali, con il rischio di accelerare il declino psicofisico del soggetto.

In considerazione di quanto evidenziato risulta necessario, secondo i proponenti, elaborare soluzioni diverse, alternative alla istituzionalizzazione e comunque più rispettose della persona.



Simona Zagnoni - Regione Emilia-Romagna

Progetti di legge regionali di particolare interesse

A tal fine, appare necessario promuovere un nuovo modello culturale dell'assistenza, fondato sulla condivisione, sulla responsabilità e sulla prossimità.

In tale prospettiva, il progetto di legge in esame propone l'istituzione dell'affido delle persone anziane fragili, declinato secondo tre diverse tipologie (piccolo affido, affido di supporto, affido in convivenza) che tengono conto dei diversi gradi di fragilità e delle diverse esigenze delle persone anziane.

Così come delineato nella proposta di legge, l'affido non si configura come una mera prestazione assistenziale, ma, piuttosto, come un progetto relazionale. Infatti, l'obiettivo perseguito è quello di offrire all'anziano un contesto di vita accogliente, in cui il soggetto possa continuare ad esercitare la propria autonomia decisionale, ricevendo al contempo un ausilio nella gestione delle attività quotidiane.

Il progetto di legge consta di sette articoli.

Enunciata l'istituzione dell'affido per persone anziane fragili (articolo 1), come misura alternativa all'istituzionalizzazione, fondata sulla prossimità relazionale e sul diritto alla dignità, il progetto prosegue fornendo le definizioni utili alla comprensione della proposta normativa (articolo 2), e cioè le definizioni delle diverse tipologie di affido che si intendono istituire nonché le definizioni dei soggetti destinatari e dei soggetti gestori del servizio di affido.

In particolare, i destinatari del servizio sono individuati nelle persone anziane fragili, intendendosi per tali le persone di età superiore ai sessantacinque anni, con bisogni sociosanitari, a rischio o in condizione di disagio sociale e che non possono essere supportate dalla propria famiglia o sono prive di una adeguata rete familiare di sostegno.

Quanto ai soggetti gestori del servizio di affido, il progetto di legge indica Roma capitale, i Comuni e le loro forme associative nell'ambito del distretto sociosanitario.

Il servizio di affido, da parte sua, viene declinato secondo tre diverse tipologie, e precisamente il piccolo affido", l'affido di supporto, l'affido in convivenza:

- il piccolo affido consiste in una prestazione di monitoraggio sociale, con riferimento a persone anziane fragili autonome nella gestione della quotidianità;
- l'affido di supporto si estrinseca, invece, in un aiuto concreto alla cura delle persone anziane fragili che, pur essendo in grado di vivere da sole nella propria abitazione, hanno tuttavia difficoltà a gestire le azioni della vita quotidiana;
- l'affido di convivenza, infine, è rappresentato dalla accoglienza della persona anziana fragile presso il domicilio dell'affidatario oppure dal trasferimento dell'affidatario al domicilio dell'anziano.

L'affido viene disciplinato (articolo 3) come istituto che assicura alle persone anziane fragili, anche solo temporaneamente prive di un ambiente familiare idoneo, una particolare forma di assistenza sociale nella gestione della vita quotidiana, in un contesto di vita relazionale e familiare, al fine di consolidare le relazioni interpersonali e di gruppo, valorizzare la rete di vicinato, diffondere la cultura dell'accoglienza, evitare l'isolamento sociale e prevenire l'istituzionalizzazione.

L'affido è prestato da persone riconosciute come idonee ad assumere l'impegno di rispondere alle esigenze della persona loro affidata.



Simona Zagnoni - Regione Emilia-Romagna

Progetti di legge regionali di particolare interesse

In ogni caso, il servizio richiede il consenso della persona anziana fragile o di chi ne esercita la tutela legale, ed è caratterizzato da un rapporto di fiducia tra anziano e affidatario.

Si esclude espressamente che il care giver familiare possa ricoprire l'incarico di affidatario.

Quanto agli interventi atti a favorire l'affido (articolo 4), si prevede che la Regione favorisca tale istituto, concedendo contributi ai soggetti gestori, promuovendo e realizzando campagne informative e di sensibilizzazione "ad una cultura di vicinanza e supporto dedicati agli anziani in condizioni di fragilità e al valore della solidarietà intergenerazionale" nonché inserendo l'affido nell'ambito della programmazione sociale.

Il progetto di legge disciplina quindi la gestione del servizio di affido (articolo 5), elencando in modo dettagliato i compiti dei soggetti gestori, e cioè: la valutazione dello stato di bisogno della persona anziana fragile; la selezione degli affidatari e la formazione degli stessi, anche in collaborazione con gli enti del Terzo settore; la predisposizione di accordi tipo, che saranno sottoscritti dalla persona anziana fragile e dall'affidatario, nei quali sono specificati i diritti e gli obblighi reciproci, il periodo di prova, i casi e le modalità della revoca da parte dell'ente e quelli del recesso dell'affidatario o dell'anziano; la determinazione della compartecipazione della persona anziana fragile al sostegno economico previsto a favore dell'affidatario a titolo di riconoscimento del ruolo sociale svolto; la definizione del progetto di affido, nel quale sono individuati la tipologia di affido, gli obiettivi da perseguire, il programma degli incontri formativi cui l'affidatario è obbligato a partecipare, nonché il programma degli incontri periodici per la valutazione dell'andamento dell'affido; il monitoraggio e la valutazione del servizio.

Si prevede altresì (articolo 6) che entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, la Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, con deliberazione, definisca i criteri attuativi e finanziari del servizio; nella deliberazione sono nello specifico determinati i requisiti degli affidatari, le modalità di accesso, la formazione, i contributi, la compartecipazione e le campagne di sensibilizzazione.

Conclude il progetto di legge la disposizione finanziaria (articolo 7).

## II) Regione Lombardia - Progetto di legge n. 127 "Disposizioni per il riconoscimento della rilevanza sociale dell'obesità nella Regione Lombardia"

La proposta di legge *de qua* si pone l'obiettivo di riconoscere la rilevanza patologica e sociale dell'obesità e di supportare lo sviluppo di un sistema sanitario capace di affrontare in modo organico e strutturato tale problematica.

L'obesità rappresenta, invero, come si sottolinea nella Relazione illustrativa, una patologia cronica complessa, con un'origine multifattoriale che lega elementi genetici ed endocrinometabolici allo stile di vita e che può aumentare il rischio di molte malattie non trasmissibili, tra cui complicazioni cardiovascolari, diabete mellito di tipo 2 e malattie respiratorie croniche, con significative implicazioni sanitarie, sociali ed economiche. Al riguardo si evidenzia, a titolo esemplificativo, come il paziente obeso presenti un'incidenza di cancro maggiore del 10% rispetto al soggetto normopeso e un'aspettativa di vita di dieci anni inferiore. <sup>1</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Anche a livello statale si registra l'interesse del legislatore, è stato infatti approvato dal Senato in via definitiva il Disegno di legge n. 1483 "Disposizioni per la prevenzione e la cura dell'obesità", senza modifiche



Simona Zagnoni - Regione Emilia-Romagna

Progetti di legge regionali di particolare interesse

In Lombardia, come nel resto del territorio italiano, sottolineano ancora i proponenti, tale condizione patologica costituisce un fenomeno in aumento, con grave compromissione della qualità della vita dei cittadini e ripercussione sulla sostenibilità del sistema sanitario regionale. <sup>2</sup>

In tale contesto, per far fronte ai bisogni di salute di un'ampia fascia della popolazione, il progetto di legge oggetto di disamina, costituito da otto articoli, dopo avere enunciato oggetto e finalità dell'iniziativa legislativa (articolo 1), propone in primo luogo (articolo 2) l'istituzione di un Tavolo regionale permanente sull'obesità, composto da rappresentanti istituzionali regionali, professionisti sanitari, membri del mondo accademico e rappresentanti delle Associazioni dei pazienti, con funzione consultiva e di supporto alla programmazione sanitaria in materia, monitoraggio della patologia, aggiornamento e promozione delle buone pratiche sul territorio.

Al Tavolo sono assegnati numerosi compiti: esso, infatti, analizza e rileva i bisogni clinici, organizzativi e sociali del territorio regionale legati alla gestione dell'obesità; esprime pareri sui programmi regionali di prevenzione e cura, propone l'aggiornamento delle Linee Guida e dei Percorsi Diagnostico-Terapeutici Assistenziali (PDTA) sull'obesità (di cui all'articolo 3), e ne monitora l'implementazione; formula proposte per interventi sanitari e socio-sanitari integrati; promuove attività di formazione, sensibilizzazione e diffusione delle informazioni rivolte alla popolazione, agli operatori sanitari e agli attori del territorio (come specificato nell'articolo 4); favorisce la condivisione di buone pratiche e supporta la creazione di reti clinico-assistenziali e registri regionali della patologia; promuove l'istituzione della giornata regionale per l'obesità che viene formalizzata con Delibera di Giunta regionale; si impegna, inoltre, affinché la Giunta regionale dia risalto alle attività regionali promosse da parte delle amministrazioni pubbliche sui propri canali di divulgazione.

Un ulteriore strumento di attuazione delle finalità perseguite viene individuato (articolo 3) nell'ideazione, per le persone affette da obesità, dei citati Percorsi Diagnostico-Terapeutici Assistenziali (PDTA).

Il Percorso ha carattere multidisciplinare ed integrato e prevede la presa in carico complessiva del paziente lungo tutto il suo percorso di cura.

E sempre al fine di affrontare e risolvere in forma omogenea e standardizzata a livello regionale, sia sul territorio sia nei presidi ospedalieri, i problemi clinico-assistenziali connessi alla patologia in oggetto, si prevede la creazione di una rete regionale, volta ad attuare una collaborazione proficua tra le strutture territoriali e i servizi specialistici, così da fornire interventi di prevenzione, sensibilizzazione e diagnosi adeguati<sup>3</sup>, nonché

rispetto al testo già approvato dalla Camera il 7 maggio 2025. Il disegno, di iniziativa parlamentare e votato per alzata di mano, offre una serie di strumenti che vanno dalla prevenzione alla cura, dalla sensibilizzazione sociale alla raccolta dati. È previsto anche un piano di formazione per il personale medico sanitario e la creazione di un Osservatorio per lo studio dell'obesità che farà capo al Ministero della salute.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Invero, come evidenziano i dati aggiornati dell'ISTAT, in Lombardia sono circa 2,6 milioni le persone in sovrappeso e più di 880 mila gli obesi adulti. Il 43% della popolazione adulta è in eccesso ponderale, ovvero il 33% è sovrappeso e il 10% obeso. La situazione risulta poi decisamente preoccupante con riferimento ai soggetti minori: più del 25% dei bambini tra gli 8 e i 10 anni è sovrappeso o obeso.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> In particolare, l'articolo 3 prevede che alla Rete siano attribuite le seguenti funzioni:



Simona Zagnoni - Regione Emilia-Romagna

Progetti di legge regionali di particolare interesse

l'attivazione, da parte della Regione, a supporto del percorso diagnostico-terapeutico assistenziale, di collaborazioni con soggetti privati attraverso convenzioni, protocolli d'intesa e partenariati per rafforzare l'offerta sanitaria dei servizi per i pazienti affetti da obesità, con la piena garanzia della trasparenza, equità, tutela dell'interesse pubblico e valorizzazione delle competenze.

Il progetto di legge contempla altresì una clausola valutativa (articolo 6), secondo cui la Giunta regionale, trascorsi due anni dall'entrata in vigore della legge e con successiva periodicità biennale, deve presentare al Consiglio regionale una relazione sullo stato di attuazione e sull'efficacia della legge. La relazione deve indicare precisamente le azioni svolte per la realizzazione delle finalità perseguite, le eventuali criticità incontrate nell'attuazione degli interventi, i benefici di salute generati dalla riorganizzazione del percorso complessivo del paziente affetto da obesità. A tal fine, i soggetti pubblici e privati attuatori delle disposizioni contenute nella legge devono fornire alla Regione dati e informazioni idonei alla redazione della relazione.

I dati e le informazioni elaborate per le attività valutative previste dalla clausola in esame devono essere resi accessibili dalla Giunta regionale.

Da parte sua il Consiglio regionale assicura l'adeguata divulgazione degli esiti, del controllo e della valutazione, anche mediante pubblicazione nel sito web istituzionale.

Concludono il progetto di legge la norma finanziaria (articolo 7) e la norma di entrata in vigore (articolo 8).

## III) Regione Piemonte - Proposta di legge regionale 4 agosto 2025, n. 100 "Azioni di sostegno a favore delle vittime di plagio psicologico e tutela della piena libertà intellettuale dell'individuo"

Muovendo dalla considerazione del fatto per cui, negli ultimi anni (e soprattutto nel periodo successivo alla pandemia da Covid 19 e al grave e profondo isolamento, fisico ed emotivo, cagionato dalle misure restrittive del movimento imposte alle persone nel tentativo di limitare la diffusione del virus) il fenomeno dell'adesione alle sette - di stampo più o meno religioso - risulta molto accentuato, con contestuale aumento dei casi di manipolazione e di induzione alla dipendenza psicologica, il progetto di legge esaminato in questa sede - nella dichiarata consapevolezza dei limiti posti alla competenza legislativa regionale quanto all'individuazione "di una fattispecie relativa al plagio, trattandosi di competenza esclusiva dello Stato" - propone di affrontare la delineata problematica attraverso la previsione, da

organizzare in modo appropriato l'offerta dei vari interventi sanitari secondo il loro livello di complessità individuando un centro Hub in ogni provincia ed assicurando, attraverso l'adozione del modello Hub e Spoke, l'omogeneità sul territorio regionale;

assicurare la presa in carico del paziente obeso attraverso specifici percorsi di diagnosi e cura comprendenti, oltre l'area dei servizi specialistici, anche l'ambito delle cure primarie e dei servizi integrati socio-sanitari;

promuovere la raccolta e l'analisi di dati clinici e sociali al fine di stabilire appropriate strategie di intervento;

monitorare i bisogni e rilevare le problematiche connesse e le eventuali complicanze;

promuovere la qualità delle cure e degli altri interventi sanitari offerti adottando specifiche iniziative di monitoraggio e di valutazione.



Simona Zagnoni - Regione Emilia-Romagna

Progetti di legge regionali di particolare interesse

parte della Regione, di azioni a sostegno delle persone vittime di manipolazione psicologica e a tutela della piena indipendenza intellettuale degli individui, con l'esplicito scopo di proteggere la salute pubblica e la qualità della vita.<sup>4</sup>

La proposta di legge consta di sei articoli.

Dopo avere enunciato (articolo 1) i principi ispiratori e le finalità perseguite<sup>5</sup>, il progetto, allo scopo, da un lato, di prevenire e contrastare l'induzione alla dipendenza tramite comportamenti e tecniche tali da alterare l'autodeterminazione dell'individuo, dall'altro di sostenere ed assistere, sotto il profilo educativo, psicologico e legale le vittime oggetto di manipolazione e le loro famiglie, contempla l'attivazione di progetti specifici, finanziati dalla Regione, proposti ed attuati da associazioni con comprovata esperienza nell'ambito di cui trattasi.

Più precisamente si prevede (articolo 2) che le associazioni di volontariato e di utilità sociale, senza fini di lucro, operanti sul territorio regionale almeno da tre anni e che abbiano maturato competenze ed esperienze specifiche in merito alla prevenzione e al contrasto di forme di induzione alla dipendenza indotta da manipolazione e controllo nella vita di relazione della persona, nonché da comportamenti e tecniche volte ad alterare l'autodeterminazione dell'individuo attuate da singoli, da organizzazioni indipendenti e da gruppi anche apparentemente religiosi, possano presentare alle strutture regionali competenti in materia di politiche sociali i progetti volti ad attuare le finalità della legge.

-

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Nella Relazione illustrativa che correda il progetto di legge i proponenti sottolineano come siano "sempre più le persone che, in virtù di una propria debolezza personale (connaturata o momentanea), cercano conforto in pseudo-associazioni culturali, organizzazioni ed aggregazioni di vario genere, per divenirne, successivamente, succubi, altresì, sul profilo economico. La manipolazione mentale, spesso connessa al fenomeno del settarismo criminale, utilizza il controllo mentale distruttivo capace di instaurare un particolare tipo di relazione, dove uno o più individui adottando tecniche raffinate e consolidate di condizionamento mentale e di suggestione psicologica, cercano di soggiogare altri individui alla loro volontà mirando, per diversi fini, all'annullamento dell'identità della vittima e alla sua strumentalizzazione. Va a questo punto ricordato che la motivazione alla base della fondazione di molti gruppi settari e pseudo-religiosi non è per niente religiosa bensì basata su interessi materiali ed utilitaristici tra i quali si ricordano i seguenti, elencati per macrocategorie-: acquisizione di ricchezze, soddisfazione di desideri sessuali e perversioni, acquisizione di vantaggi provenienti dalle singole attività professionali degli adepti, acquisizione di informazioni sensibili in campo industriale, finanziario mobiliare e politico-istituzionale che possono essere poi utilizzate dalla setta per speculazioni, ricatti e via dicendo. Giova ricordare come, ad oggi, non esista alcuna specifica disposizione che punisca la condotta di chi sottoponga, con coscienza e consapevolezza, una persona al proprio volere, riducendola in uno stato di soggezione, più o meno, assoluta.".

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Recita espressamente l'articolo 1 (Principi e finalità): "1. La Regione, ai sensi dell'articolo 9 dello Statuto, promuove e tutela il diritto alla salute delle persone e della comunità e, ai sensi dell'articolo 11 dello Statuto, riconosce e promuove i diritti di tutti e, in particolare, delle fasce più deboli della popolazione e tutela, in particolare, l'infanzia, i minori, gli anziani e i diversamente abili e si adopera per una loro esistenza libera e dignitosa. 2. La Regione, in attuazione dei principi di cui al comma 1: a) tutela i diritti della persona e la piena libertà intellettuale, psicologica e morale dell'individuo; b) sostiene la realizzazione di progetti di sostegno del cittadino contro ogni forma di manipolazione e controllo nella vita di relazione della persona, prevenendo e contrastando l'induzione alla dipendenza tramite comportamenti e tecniche tali da alterare l'autodeterminazione dell'individuo; c) favorisce politiche volte a sostenere e assistere, sotto il profilo educativo, psicologico e legale, le vittime della dipendenza psicologica che rientrano nei casi previsti dalla presente legge".



Simona Zagnoni - Regione Emilia-Romagna

Progetti di legge regionali di particolare interesse

Si richiede, a tal fine, che le predette associazioni presentino, all'interno dell'atto costitutivo o dello statuto, finalità in coerenza con le attività di prevenzione e contrasto di forme di manipolazione e controllo psicologico dell'individuo. I progetti de quibus possono prevedere l'attivazione di appositi centri di sostegno e di aiuto nei confronti degli utenti presso sportelli a ciò preposti.

Gli sportelli per le vittime (articolo 3) devono garantire la presenza di personale con adeguate qualifiche ed esperienze professionali e svolgono le seguenti attività:

- a) effettuano colloqui con la vittima o con i suoi familiari per l'identificazione delle tecniche e dei comportamenti manipolatori;
- b) indicano alla vittima e ai suoi familiari percorsi di aiuto e sostegno nonché soluzioni di uscita da ogni forma di manipolazione e controllo psicologico;
- c) promuovono l'organizzazione di attività di informazione sul territorio volta a prevenire il fenomeno dell'induzione alla dipendenza psicologica e dell'alterazione della capacità di autodeterminazione dell'individuo;
- d) prendono contatti con studi e professionisti legali del territorio, preferibilmente specializzati in materia di plagio psicologico, così da poter fornire informazioni nei casi in cui sia necessario avviare un iter legale o di contatto con l'autorità giudiziaria.

Il progetto prevede altresì (articolo 4) che nei casi di necessità, determinati da indisponibilità economica o particolare incapacità a reagire del soggetto vittima di abusi, lo stesso o un componente del suo nucleo familiare possano richiedere il sostegno della Regione per i costi della terapia psicologica e dell'assistenza legale. Tale richiesta è accettata qualora:

- a) vi sia il parere favorevole vincolante di uno degli sportelli di aiuto di cui all'articolo 3;
- b) il reddito familiare complessivo della vittima di abusi sia inferiore a 30.000 euro lordi, moltiplicati per ciascuno dei componenti del nucleo;
- c) la vittima sia minorenne.

Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge (articolo 5) la Giunta regionale, acquisito il parere della commissione consiliare competente, adotta un regolamento nel quale sono definiti sia i criteri per l'attuazione delle disposizioni di cui agli articoli 2 e 3, con particolare riguardo alle qualifiche e ai requisiti minimi di esperienza del personale e delle associazioni, sia i criteri e le modalità di concessione dei contributi per gli interventi di cui agli articoli 2, 3 e 4.

Conclude il progetto di legge la norma finanziaria (articolo 6).