
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in video conferenza – 7 e 8 aprile 2022 Simona Zagnoni – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	---

**PROGETTI DI LEGGE REGIONALI DI PARTICOLARE INTERESSE**

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in video conferenza – 7 e 8 aprile 2022 Simona Zagnoni – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	---

**Relazione sul Disegno di legge n. 192 del 2022 presentato dalla Giunta Regionale del Piemonte in data 9 marzo 2022 “Norme sull’amministrazione condivisa dei beni comuni per la promozione della sussidiarietà “**

Il progetto di legge in esame tende ad introdurre norme sull’amministrazione condivisa dei beni comuni, finalizzate alla promozione della sussidiarietà nel territorio.

Come si sottolinea anche nella Relazione illustrativa, alla base di tale proposta legislativa si pone la necessità di implementare il quadro normativo della Regione Piemonte, così da favorire la piena attuazione dell’art. 118 della Costituzione.


Quest’ultimo, invero, al 4° comma, prevede che *“Stato, Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio della sussidiarietà”* nel rispetto dello Statuto vigente della Regione.

Da parte sua, lo Statuto regionale piemontese - come si sottolinea ampiamente nella Relazione illustrativa del disegno di legge - sviluppa e valorizza in termini rilevanti i concetti di partecipazione dei cittadini alla attività amministrativa e di collaborazione con i cittadini da parte della P.A..

In particolare, il suddetto Statuto, già nel preambolo, afferma *“il proprio impegno e la propria vocazione alla libertà, alla democrazia, alla tolleranza, all’uguaglianza, alla solidarietà e alla partecipazione, coerentemente al rispetto della dignità della persona umana e dei valori delle sue Comunità”*; all’articolo 2, rubricato *“Autonomia e partecipazione”*, viene poi amplificato il concetto di collaborazione con i cittadini (il comma 1 infatti recita che *“La Regione opera nell’ambito dei poteri riconosciuti dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato ed esercita la propria autonomia per realizzare l’effettiva partecipazione di tutti i cittadini all’attività politica, economica e sociale della comunità regionale e nazionale”*, il comma 2 invece enuncia che *“La Regione riconosce che la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche, alla funzione legislativa ed amministrativa e al controllo dei poteri pubblici è condizione essenziale per lo sviluppo della vita democratica e per la salvaguardia dei diritti di uguaglianza e di libertà di tutti i cittadini”*).

Tale concetto viene sviluppato ulteriormente con l’articolo 3 dello Statuto medesimo (rubricato *“Principio di sussidiarietà”*), in cui si afferma che:

comma 1 *“La Regione conforma la propria azione ai principi di autonomia, sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione”*; comma 2 *“La Regione, ispirandosi al principio di sussidiarietà, pone a fondamento della propria attività legislativa, amministrativa e di programmazione la collaborazione con le Province, i Comuni e le Comunità montane nonché con le autonomie funzionali e con le rappresentanze delle imprese e dell’associazionismo per realizzare un coordinato sistema delle autonomie”*; comma 3 *“La partecipazione del sistema degli enti locali all’attività della Regione è assicurata dal Consiglio delle autonomie locali”*; comma 4 *“La Regione favorisce l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale e valorizza le forme di cooperazione, a carattere di mutualità e senza fini speculativi, di solidarietà sociale, l’associazionismo e il volontariato, assicurandone la partecipazione e la consultazione nello svolgimento delle funzioni regionali”*.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in video conferenza – 7 e 8 aprile 2022 Simona Zagnoni – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	---

Sempre all'interno dello Statuto, all'articolo 4, si rinviene la necessità della Regione di far proprio il metodo della programmazione e della collaborazione e di *“suscitare e valorizzare tutte le energie, di utilizzare tutte le risorse e di favorire tutti gli apporti nel determinare e soddisfare le esigenze della comunità regionale”* e, all'articolo 5 - al comma 1 si afferma che *“La Regione persegue la riduzione delle disuguaglianze e agisce responsabilmente nei confronti delle generazioni future”*; - al comma 2 si afferma che *“La Regione concorre all'ampliamento delle attività economiche, nel rispetto dell'ambiente e secondo i principi dell'economia sostenibile...”*.

La proposta legislativa in esame intende in particolare fornire un quadro regolatorio di riferimento a livello regionale, per tutte quelle esperienze di amministrazione condivisa di beni che determinano una partecipazione attiva dei cittadini ed una collaborazione civica con gli enti pubblici, invero pienamente il concetto di sussidiarietà richiamato nella Costituzione, nei principi della legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo e del d.lgs. 117/2017 (c.d. Codice del Terzo settore), oltre che nel sopra citato Statuto.

Nel dettaglio si descrive qui di seguito il contenuto di quanto previsto nell'articolato.

L'articolo 1 definisce l'oggetto e le finalità della legge, individuando i riferimenti normativi regionali e statali entro cui si colloca la disciplina della materia, e cioè, più precisamente: l'art. 118, quarto comma della Costituzione nonché i principi della legge n. 241/1990 e del D.lgs n. 117/2017 (c.d. Codice del Terzo settore).

Vengono quindi individuati i soggetti pubblici che possono stipulare forme di collaborazione con i cittadini singoli o associati: si tratta degli enti locali e delle loro forme associative, nonché della Regione stessa e dei suoi enti strumentali.

Come si evidenzia anche nella Relazione illustrativa del disegno di legge, la ratio della norma consiste nel lasciare ampia facoltà di attivazione di tali collaborazioni a diversi livelli istituzionali e territoriali, nella consapevolezza che sono diversi i livelli istituzionali che, occupandosi di gestione diretta di beni pubblici, possono trovare un utile apporto dalla partecipazione attiva dei cittadini. Contestualmente, si sottolinea, molte volte i cittadini stessi sono interessati a svolgere un ruolo attivo, partecipativo e direttamente collaborativo con gli enti preposti alla cura ed alla manutenzione di beni sui quali l'ente proprietario non è in grado di assicurare una valorizzazione ottimale.

Il secondo comma enuncia le finalità (cura, rigenerazione e gestione condivisa) che queste forme di collaborazione intendono perseguire, indicando in modo esplicito l'attenzione ai beni materiali e immateriali che possono esprimere utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona.

Le misure di intervento previste dalla legge sono numerose: tra esse (elencate nel comma 3 dell'articolo in esame) assumono particolare rilievo la previsione di percorsi formativi idonei a diffondere la cultura della collaborazione civica e a favorire la qualificazione professionale degli operatori della pubblica amministrazione, così da implementare l'attuazione di un modello di tutela dell'interesse pubblico capillare ed efficiente e di assicurare l'effettiva sensibilizzazione e conoscenza del modello di amministrazione condivisa; la creazione, sul sito istituzionale della Regione, di una sezione denominata *“Amministrazione condivisa”*, ove sono raccolte le iniziative e le esperienze di amministrazione condivisa realizzate sulla base della legge proposta; l'individuazione di



principi generali per l'adozione del "Regolamento - tipo" regionale avente ad oggetto la disciplina delle forme di collaborazione tra gli enti locali, l'amministrazione regionale e i cittadini; l'istituzione di un elenco regionale telematico dei regolamenti degli enti locali che promuovono progetti di amministrazione condivisa; l'attribuzione di vantaggi economici o altre forme di sostegno nell'ambito del patto di collaborazione; la promozione di attività di partecipazione dei cittadini nella cura, nella rigenerazione e nella gestione condivisa dei beni strumentali ai servizi essenziali per i diritti delle persone anche attraverso attività di micro-mecenatismo e di finanziamento collettivo; l'organizzazione e la promozione della realizzazione di iniziative di sensibilizzazione sul tema rivolte alla cittadinanza.

L'articolo 2 contiene una serie di definizioni che costituiscono un utile riferimento per gli operatori al fine di "delimitare" il campo di azione della legge e gli ambiti su cui va ad intervenire, differenziandosi in modo chiaro da attività affini quali possono essere attività di co-programmazione o co-progettazione che trovano negli artt. 55 - 57 del D. Lgs. 117/2017 e nel decreto Ministro del Lavoro n. 72 del 31/03/2021 compiuta normazione.

Più precisamente, secondo quanto statuito dalla disposizione citata, ai fini della legge proposta deve intendersi:

- a) per amministrazione condivisa, *"il modello organizzativo che, attuando il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, consente a cittadini e amministrazione di condividere risorse, capacità, progettualità e responsabilità nell'interesse generale"*;
- b) per autogestione, *"forme di gestione autonoma delle attività di interesse generale, senza scopo di lucro, da stabilire nell'ambito dei patti di collaborazione, svolte dalla cittadinanza e dalle realtà attive, che abbiano requisiti di trasparenza e finalità sociale"*;
- c) per attività d'interesse generale, *"le attività, definite come tali ai sensi dell'articolo 5 del d. lgs. 117/2017, svolte senza scopo di lucro aventi finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale"*;
- d) per beni strumentali ai servizi essenziali per i diritti delle persone, *"beni, materiali e immateriali, funzionali al benessere individuale e collettivo per i quali le amministrazioni ed i cittadini si attivano per garantirne la fruizione e gestione collettiva, nell'ottica della più ampia tutela dei diritti e del benessere della persona"*;
- e) per patto di collaborazione, *"l'atto attraverso il quale gli enti locali, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, definiscono con i cittadini le forme di svolgimento di attività di interesse generale, ivi compresi interventi di cura, di rigenerazione, di valorizzazione e di gestione condivisa di beni strumentali ai servizi essenziali per i diritti delle persone"*;
- f) per cura in forma condivisa, *"azioni e interventi volti alla protezione, conservazione e manutenzione dei beni comuni urbani con caratteri di inclusività ed integrazione"*;
- g) per rigenerazione, *"interventi volti al recupero dei beni comuni urbani, con caratteri di inclusività, integrazione e sostenibilità anche economica"*;
- h) per gestione condivisa, *"interventi finalizzati alla fruizione collettiva dei beni comuni, con caratteri di continuità, inclusività, integrazione e sostenibilità anche economica nonché gli interventi qualificabili come "sperimentazioni sociali", come definite dall'articolo 2, comma 1, par. 10) del regolamento UE n. 2021/1057"*.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in video conferenza – 7 e 8 aprile 2022  
Simona Zagnoni – Regione Emilia-Romagna  
Progetti di legge regionali di particolare interesse

L'articolo 3, da parte sua, contiene le disposizioni relative al ruolo della Regione ed alla tipologia di azioni ammissibili quali forme di amministrazione condivisa.

Più precisamente, tale norma, dopo avere enunciato che *“le politiche regionali sono improntate alla collaborazione civica tra cittadini e enti locali per lo svolgimento di attività d’interesse generale secondo i principi di sussidiarietà e di semplificazione amministrativa”*, statuisce, tra l’altro, che, ai predetti fini *“la Regione promuove la realizzazione di azioni di amministrazione condivisa mediante la stipulazione del patto di collaborazione”* tra cittadini, enti locali, loro forme associative, la Regione e gli enti strumentali della stessa.

Viene altresì chiarito che *“le azioni di amministrazione condivisa hanno ad oggetto tutte le attività d’interesse generale di cui all’articolo 2, comma 1, lettera c) nonché la sfera di attività individuate all’articolo 190 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n 50 (Codici dei contratti pubblici)”* e che *“le attività di interesse generale sono valutate e misurate con modalità e criteri predeterminati dai soggetti di cui al comma 1, tenendo conto in particolare degli obiettivi perseguiti, dei risultati ottenuti, delle risorse disponibili e utilizzate, nonché del valore pubblico, sociale, culturale, ambientale, estetico ed economico prodotto”*.

Secondo quanto disposto dall’articolo 4, *“l’amministrazione condivisa dei beni comuni, intesa quale strumento per il pieno sviluppo della persona, è aperta a chiunque, cittadino singolo o associato, senza necessità di ulteriore titolo di legittimazione”*, anche in gruppi informali.

L’articolo 5 (Formazione) prevede poi che la Regione si faccia promotrice di percorsi formativi rivolti principalmente agli operatori della pubblica amministrazione direttamente interessati, al fine di diffondere in modo capillare sul territorio esperienze di amministrazione condivisa.

Si prevede altresì (Articolo 6), come anticipato nella parte introduttiva della presente relazione, la creazione, da parte della Regione, sul proprio sito istituzionale, di una sezione denominata *“Amministrazione condivisa”*, nonché la stipula di intese tra la Regione medesima e gli enti locali, ai fini della conoscibilità, accessibilità e riutilizzabilità della maggior parte del patrimonio informativo acquisito in materia di amministrazione condivisa, obiettivo per raggiungere il quale si prevede l’istituzione di un sistema regionale di costante monitoraggio e di valutazione delle esperienze e degli esiti delle sperimentazioni attivate in ambito di amministrazione condivisa.

L’obiettivo della promozione dell’amministrazione condivisa viene perseguito anche mediante la previsione (Articolo 7) della adozione, da parte della Giunta regionale, di un Regolamento - tipo, ad uso degli enti locali, che possa costituire un riferimento chiaro per gli operatori, in un’ottica di semplificazione amministrativa e di omogeneità territoriale. La norma proposta indica puntualmente i principi cui il Regolamento deve essere ispirato (piena collaborazione tra amministrazione e cittadini, piena conoscibilità e trasparenza, inclusività, informalità della relazione tra amministrazione e cittadini, monitoraggio delle esperienze di amministrazione condivisa e confronto/scambio con altre amministrazioni, ecc.), e ne sono altresì prescritti i contenuti essenziali, e precisamente:

a) l’individuazione dettagliata delle attività oggetto di amministrazione condivisa;



- b) la disciplina delle procedure per la definizione e la stipulazione del patto di collaborazione;
- c) la definizione dei criteri di valutazione delle proposte di gestione di beni e servizi oggetto di amministrazione condivisa;
- d) criteri e modalità di fruizione pubblica del bene comune affidato;
- e) casi e motivi di revoca ed interruzione delle collaborazioni attivate.

Strumento fondamentale per la realizzazione dell'obiettivo della amministrazione condivisa, come detto, è il patto di collaborazione stipulato tra il singolo ente ed i cittadini. Ad esso è dedicato l'Articolo 8, ai sensi del quale il patto di collaborazione deve prevedere:


1. gli obiettivi che la collaborazione persegue e le azioni di cura, gestione condivisa e rigenerazione;
2. la durata della collaborazione;
3. le modalità di azione, il ruolo ed i reciproci impegni dei soggetti coinvolti, i requisiti ed i limiti di intervento;
4. la definizione di strumenti di coordinamento, governo e partecipazione;
5. le forme assicurative contro gli infortuni e per la responsabilità civile verso terzi;
6. le forme di sostegno messe a disposizione dagli enti locali;
7. le misure di pubblicità del patto, di documentazione delle azioni realizzate, di monitoraggio periodico e valutazione, di rendicontazione delle risorse utilizzate e di misurazione dei risultati prodotti;
8. l'eventuale comodato d'uso gratuito dei beni strumentali e dei materiali di consumo necessari per lo svolgimento delle attività di cura e gestione collaborativa, con modalità tali da favorirne il riuso;
9. le modalità di soluzione informale delle controversie che possano insorgere durante la vita del patto;
10. i casi e i motivi di risoluzione o sospensione del patto, comprese le penalità per l'inosservanza delle clausole in esso contenute;
11. i casi e le modalità di recesso unilaterale;
12. le modalità di rimodulazione del patto.

Quello sopra indicato è dunque il contenuto necessario ed imprescindibile del patto di collaborazione, di cui viene individuato, tuttavia, anche un contenuto facoltativo, rappresentato in primo luogo dalla possibile previsione della attribuzione di rimborsi delle spese vive, di vantaggi di ordine economico ovvero di altre misure di sostegno.

Da rilevare la circostanza per cui viene specificato con chiarezza il carattere non remunerativo delle utilità economiche concedibili, nonché la "simbolicità" delle stesse e la necessità che le stesse siano erogate in modalità non "monetaria" (ad es. anche tramite voucher).

Non solo. Ai sensi dell'Articolo 8, infatti, il patto di collaborazione può altresì prevedere:

- a) l'utilizzo di beni immobili per lo svolgimento delle attività dei soggetti interessati;

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in video conferenza – 7 e 8 aprile 2022 Simona Zagnoni – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	---

- b) agevolazioni in materia di canoni, in particolare mediante la compensazione tra gli oneri dovuti all'amministrazione per l'uso di beni immobili e il valore economico ragionevolmente attribuito ai servizi offerti a titolo gratuito dai cittadini attivi;
- c) l'onere a carico dell'amministrazione di spese relative a utenze, alla manutenzione di beni immobili ovvero alle coperture assicurative;
- d) la disponibilità a titolo gratuito di beni strumentali e materiali di consumo nonché la fornitura di specifici servizi, rientranti nelle proprie funzioni caratteristiche ed espressamente individuati nel patto di collaborazione, necessari alla realizzazione delle attività previste dallo stesso;
- e) esenzioni e agevolazioni in materia di tributi propri nel rispetto della normativa, attraverso l'assunzione dei relativi atti che ne documentino la sostenibilità.

Il testo normativo in esame si conclude con una clausola valutativa (Articolo 9) - che prevede un quadro di monitoraggio e valutazione, statuendo che la Giunta regionale riferisca e relazioni "periodicamente" (la prima volta dopo due anni dall'entrata in vigore della legge) al Consiglio della Regione in merito alle esperienze di amministrazione condivisa attivate dai Comuni piemontesi e ai risultati ottenuti – e con una norma finanziaria (Articolo 10), che indica le risorse specificamente destinate alla realizzazione delle finalità della legge proposta.