



Punti di sviluppo per una legge regionale sulla sussidiarietà, collaborazione e partecipazione

1) PREMESSE

La regione Lombardia può mettersi opportunamente sulla scia di altre regioni che nel corso degli ultimi anni, soprattutto dopo l'approvazione del Codice del terzo settore (D.Lgs 117/2017), hanno provveduto a dotarsi di leggi dedicate in modo particolare al rapporto con gli ETS.

Con riferimento a questa possibile legge, vale la pena sottolineare alcuni aspetti in premessa.

1) In primo luogo, una legge regionale che si limitasse - come in verità hanno fatto altre regioni (Molise e Puglia) - a replicare o ad attuare puntualmente il CTS avrebbe poco senso. **Il Codice del terzo settore è autosufficiente e non richiede l'intervento legislativo regionale di attuazione.** Naturalmente si possono sempre dettagliare alcuni profili specifici della legislazione nazionale, ma aggiungerebbe veramente poco e, anzi, correrebbe il rischio, se non ben puntellata, di incorrere in vizi di illegittimità costituzionale, come è già capitato.

2) E' importante definire con chiarezza il perché e quindi lo scopo di una LR; noi crediamo fortemente che la ragione sia riconducibile agli artt. 2 e 3 della Costituzione e al compito che la stessa attribuisce alla **Repubblica** di *"rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"*, valorizzando chi si impegna attivamente per l'adempimento dei *doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*, come ora vuole l'art. 118.4 cost. con il principio di sussidiarietà orizzontale.

La legge dovrebbe riconoscere che perseguire gli interessi generali non è più monopolio esclusivo dell'istituzione pubblica in senso stretto, ma è obiettivo comune, **bene comune**, da ricercare insieme a quei soggetti e a quelle organizzazioni private che liberamente *"operano per scopi di utilità collettiva e di solidarietà sociale"*.

3) Per le ragioni di cui al punto 2 ha senso una LR che intervenga sugli **strumenti dell'Amministrazione condivisa**. Lo **Statuto della Lombardia** già traccia la strada da seguire a questo scopo: il **principio di sussidiarietà**, enunciato nell'art. 3, riconosce e favorisce una platea ampia di soggetti (cittadini singoli e associati, famiglie, formazioni e istituzioni sociali, associazioni, enti civili e religiosi) garantendo il loro apporto per la programmazione e per la realizzazione di interventi e servizi pubblici.

ACLI LOMBARDIA, AGESCI LOMBARDIA, AiBi, AICS LOMBARDIA, ANFFAS LOMBARDIA, ANTEAS LOMBARDIA, ANPAS LOMBARDIA, ANCESCAO LOMBARDIA, ARCI LOMBARDIA, ASC LOMBARDIA, ASS. BANCO ALIMENTARE DELLA LOMBARDIA "DANILO FOSSATI", AUSER LOMBARDIA, AVIS REG. LOMBARDIA, AVAL/ACLI LOMBARDIA, CAMPAGNA PER LA SALUTE MENTALE, CEAL, C.I.A.I., CNCA LOMBARDIA, CONFCOOPERATIVE FEDERSOLIDARIETÀ LOMBARDIA, CoLomba -CONSULTA ENTI DI SERVIZIO CIVILE LOMBARDIA, COOLBDT, CRI COMITATO REGIONALE LOMBARDIA, CRL AIAS, CSI LOMBARDIA, ENS LOMBARDIA, FED. COMPAGNIA DELLE OPERE NONPROFIT, FAND LOMBARDIA, FONDAZIONE ART.49 ETS, FONDAZIONE EMIT FELTRINELLI ETS, LEDHA, LEGACOOP LOMBARDIA, LEGAMBIENTE LOMBARDIA, MOVIMENTO CONSUMATORI LOMBARDIA, SOS VILLAGGI DEI BAMBINI ITALIA, S.N.M.S. CESARE POZZO LOMBARDIA, UNPLI -PRO-LOCO LOMBARDIA, UISP LOMBARDIA, UNEBA LOMBARDIA, U.S. ACLI LOMBARDIA.

Forum del Terzo Settore Lombardia ETS
C.F. 97219130156 - Piazza Castello 3 Milano 20122,
Tel. +39-2-26113524 - Fax +39-2-2896729

lombardia@forumterzosettore.it www.forumterzosettore.it

In questo modo si evidenziano due profili: 1) la **Lombardia valorizza il contributo di soggetti civili che vanno oltre i soli ETS**; 2) in Lombardia gli ETS possono dunque svolgere un **doppio ruolo**, quello di essere **essi stessi realtà in grado di svolgere attività di interesse generale** e quello di **sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che si auto-organizzano** per svolgere attività di interesse generale.

In questa forma ampia è scongiurato il rischio che la sussidiarietà orizzontale sia considerata come un'autorizzazione alla sostituzione del privato rispetto al pubblico, dando corpo alle **consolidate acquisizioni giuridiche** secondo le quali la sussidiarietà è un principio plurale che **favorisce la collaborazione tra pubblico e privato e riconosce la cittadinanza attiva in tutte le sue forme, comprese quelle mutualistiche**.

Per questa ragione sarebbe assai più utile che fosse colta questa occasione per adottare una **legge regionale quadro¹ sulla promozione della cittadinanza e partecipazione attiva e sul governo collaborativo**, predisponendo una sorta di testo unico per la collaborazione con i soggetti civili, sociali e religiosi. Sono andate in questa direzione, ad esempio, l'Emilia Romagna e le Marche. Ciò consente di dire che la Lombardia **presenta già la base legale** per una sorta di testo unico sul governo collaborativo.

4) Infine, bisogna essere consapevoli che il valore aggiunto che può dare una legge regionale rispetto a quanto già previsto in sede nazionale o in normative locali è includere l'amministrazione regionale tra quelle che possono dar vita all'amministrazione condivisa. L'importanza di questa legge, dunque, consisterebbe nel fatto che **nelle politiche pubbliche di responsabilità regionale il metodo collaborativo diventerebbe uno strumento ordinario di governo**. In più, sempre come valore aggiunto, la legge regionale potrebbe, da un lato, delineare **un sistema di rappresentanza dei soggetti civici** che costituisca un punto di contatto costante per la regione e, dall'altro, la regione potrebbe ulteriormente sostenere, più di quanto già avvenga con legislazione di settore, **la diffusione locale degli strumenti di amministrazione condivisa**.

II) STRUTTURA E PUNTI ESSENZIALI DELLA POSSIBILE LEGGE REGIONALE

Fatte queste premesse, è auspicabile che la legge sviluppi i seguenti punti:

- **parte generale** che:

1. definisca **finalità e oggetto** della legge, stabilendo il richiamo sia alla Costituzione, sia al principio di sussidiarietà orizzontale come da art. 3 dello Statuto regionale e da art. 118 cost.
2. definisca i **principi** di riferimento oltre la sussidiarietà (collaborazione, partecipazione, solidarietà sociale, sostenibilità, pari trattamento, trasparenza);
3. individui i **soggetti pubblici regionali (oltre la regione)** chiamati all'applicazione diretta della legge (ATS, ASST, Aler, ecc.);
4. promuova l'attuazione delle finalità, dei principi e dell'amministrazione condivisa sul territorio regionale **sostenendo a tal fine gli enti locali**;

¹ Con il termine "QUADRO" intendiamo riferirci a un intervento legislativo ampio che nella sua applicazione proceda per acquisizioni progressive. Una legge che apra spazi e possibilità per indirizzare o sollecitare successivi atti regionali in un orizzonte di lavoro con al centro la collaborazione TS – PA finalizzata a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini nelle attività di cura dei beni comuni. Ovvero che non si fermi agli output e cioè ai risultati direttamente prodotti dagli articoli della legge, ma concepito mirando a moltiplicare l'impatto dell'autonoma iniziativa dei cittadini nell'organizzazione e svolgimento delle attività di interesse generale e allo stesso tempo finalizzato a potenziare la capacità trasformativa della partnership Terzo Settore – PA sull'ordinamento regionale.

5. chiarisca che sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale e della solidarietà sociale (come recita art. 6 codice dei contratti pubblici) la Regione si impegna ad apprestare **modelli organizzativi di amministrazione condivisa**;
6. chiarisca che la collaborazione con la cittadinanza attiva comprende **un'ampia gamma di soggetti che non sono solo gli ETS (formali)** e, allo stesso tempo, valorizzi l'apporto specifico delle imprese e cooperative sociali così come delle fondazioni ETS;
7. individui le modalità di sostegno, promozione della partecipazione attiva dei giovani, sia **attraverso il Servizio Civile, la Leva Civica**, sia operando per l'emersione e il riconoscimento delle competenze trasversali che si sviluppano nell'impegno volontario per la pace, per la cura dei beni comuni materiali e immateriali con particolare attenzione ai settori della cultura, dell'ambiente e dello sport.

- **parte organizzativa** che:

1. Individui i luoghi, la composizione e le finalità degli Organismi di rappresentanza; immaginiamo un **Consiglio del terzo settore** composto da un numero xx di soggetti espressione di o indicati dalle **associazioni più rappresentative degli ETS designate** dall'associazione più rappresentativa di enti del terzo settore della Lombardia, che possano essere espressione di diverse aree dell'azione civica (da approfondire la procedura di nomina, la durata del mandato, etc...).

Il Consiglio ha il compito di monitorare l'attuazione della legge, svolgere una funzione di comunicazione verso i rappresentati, supportare le realtà sociali interessate all'attuazione della legge, promuovere la legge stessa e raccogliere le istanze provenienti dai soggetti rappresentati che può tradurre in atti di indirizzo/proposte da sottoporre al Consiglio Regionale e/o alla Giunta. La composizione e l'attività del Consiglio **devono riguardare tutte le attività svolte dalle organizzazioni del privato non profit** e non devono essere relegate ai soli temi sviluppati nell'ambito dei servizi e degli interventi sociali

Nel perseguimento di questo obiettivo il Consiglio **può organizzare/promuovere/nominare specifici "nuclei di consultazione"** (composti da un numero ristretto di componenti) competenti per specifiche aree o settori, che, integrando le competenze interne al Consiglio del TS, lo supportino nell'elaborazione di proposte su specifici temi o nella valutazione/analisi di atti consiliari, di giunta o assessoriali. L'amministrazione regionale deve consultare il Consiglio del TS ogni qualvolta assuma un'iniziativa legislativa o amministrativa di carattere generale in attuazione della legge;

2. Può essere prevista l'istituzione di un **Osservatorio** con il compito di: raccogliere dati ed elaborare informazioni e analisi sull'attuazione della legge, elaborare e fornire indicatori per la valutazione e per il consolidamento delle esperienze di amministrazione condivisa; raccogliere i dati di misurazione e valutazione registrati nei diversi comparti regionali e sul territorio; raccogliere dati e informazioni relativi agli enti del terzo e alle espressioni di cittadinanza attiva; elaborare analisi e pubblicare rapporti periodici sullo stato degli enti del terzo settore e della cittadinanza attiva.
3. Sul lato dell'amministrazione regionale si preveda la **costituzione di un Ufficio dell'Amministrazione condivisa** da collocare preferibilmente presso la presidenza della regione. Compito dell'ufficio dovrebbe essere quello di assicurare il **coordinamento degli uffici regionali per l'applicazione dell'amministrazione condivisa**. In particolare si dovrebbe occupare di: fornire linee guida per l'amministrazione regionale, garantire la comunicazione verso l'esterno, gestire le infrastrutture digitali dedicate all'amministrazione condivisa, fornire supporto in caso di dubbi sollevati dall'amministrazione regionale o dagli enti dipendenti, organizzare riunioni periodiche di coordinamento, svolgere la funzione di monitoraggio e

verifica dei risultati, sostenere con risorse specifiche politiche di amministrazione condivisa che ritiene strategiche; elaborare, organizzare e promuovere programmi di formazione per i dipendenti pubblici sull'amministrazione condivisa da estendere anche agli enti locali; gestire le risorse da distribuire sul territorio per la promozione dell'amministrazione condivisa negli enti locali; raccogliere e pubblicare dati e informazioni rilevanti che riguardano l'applicazione dell'amministrazione condivisa da parte degli enti locali.

Qualora tale Ufficio non sia collocato presso la Presidenza della Regione ma in uno degli Assessorati, è necessario precisare che **in avvio delle procedure di amministrazione condivisa siano immediatamente coinvolti i dirigenti degli altri uffici competenti** per la gestione condivisa della procedura.

- **parte riservata al procedimento** che:

1. **sia articolata prevalentemente per principi**, richiamando in modo particolare quelli della legge sul procedimento amministrativo (come opportunamente fa la legge regionale delle Marche);
2. definisca gli **strumenti di amministrazione condivisa** e: a) precisi quando e come svolgere la co-programmazione; b) precisi quando e come svolgere la co-progettazione; c) precisi le condizioni per ricorrere alle convenzioni; d) definisca e precisi le condizioni per l'adozione dei patti di collaborazione;
3. **generalizzi l'applicazione di accordi o convenzioni di amministrazione condivisa anche per riuso temporaneo di beni pubblici in disuso** per fini di interesse generale (permetterebbe un'applicazione generale con finalità civica dell'art. 23-*quater*, DPR 380/2001 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia");
4. **generalizzi l'applicazione di accordi o convenzioni di amministrazione condivisa per l'integrazione dei servizi pubblici oltre la loro standardizzazione**, richiamando anche l'art. 18, D.Lgs.201/2022 "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica";
5. **generalizzi l'applicazione di accordi o convenzioni che garantiscono servizi pubblici collaborativi alternativi** qualora la cittadinanza sia in grado di auto-organizzarsi in modo da soddisfare interessi generali, ai sensi dell'art. 10, d.lgs. 201/2022 "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".

- **parte dedicata alle risorse** che:

1. **riservi agli ETS, formalmente intesi**, una serie di vantaggi dettagliando quanto già previsto dal codice del terzo settore (concessione di beni, agevolazione nel mutamento della destinazione d'uso di beni in loro possesso, finanziamenti dedicati);
2. stabilisca le forme di sostegno che le amministrazioni, regionali e locali, possono assicurare in caso di co-progettazione, accordi, patti di collaborazione e convenzioni, **differenziando, a seconda degli strumenti utilizzati, tra agevolazioni amministrative, utilizzo di autofinanziamenti, possibilità di ricorrere ad attività economiche strumentali, supporto materiale, supporto di personale tecnico, agevolazioni fiscali, agevolazioni nell'uso di beni pubblici, sostegno di costi relativi alle coperture assicurative**;
3. **preveda un fondo dedicato all'innovazione sociale** per l'attuazione della legge e a supporto degli enti locali e degli enti di terzo settore (anche non ETS) gestito dall'Ufficio dell'amministrazione condivisa regionale;
4. **preveda un riconoscimento, anche attraverso risorse economiche, del ruolo di coordinamento unitario, di proposta e di partecipazione svolto dall'associazione maggiormente rappresentativa delle organizzazioni di terzo settore in Lombardia**, al fine di rafforzarne la capacità, a livello regionale e territoriale, di essere luogo di sintesi condivisa

degli enti del Terzo settore in tutte le sue espressioni (volontariato, APS, Fondazioni, cooperative, imprese sociali), e per sostenerne l'impegno nel promuovere i valori di solidarietà, sussidiarietà e inclusione, al fine di migliorare la qualità della vita di tutti le cittadine e cittadini lombardi;

5. **preveda agevolazioni fiscali** per l'applicazione della legge, ulteriori e diverse da quelle eventualmente applicate in occasione dell'adozione degli strumenti di amministrazione condivisa;
6. **garantisca il sostegno pubblico a fondazioni, imprese sociali o imprese di comunità**, impegnate nel riuso di beni dismessi o in dismissione o in servizi di interesse generale a valore aggiunto con lo scopo di realizzare occasioni di sviluppo economico locale (si potrebbero prevedere in tal caso anche istituti nuovi come il *Community Land Trust*; i *Community Benefit Agreement*; ecc.).

Da valutare come rendere possibile e attuare, nella legge regionale, la previsione secondo la quale nel caso di co-progettazione e patti di collaborazione le amministrazioni pubbliche possono riconoscere e valorizzare, anche economicamente, l'impegno progettuale e programmatico degli ETS.

Milano, 22 settembre 2025