

Prot. n. 25455 del 22/11/2023

Al Presidente del Consiglio regionale
Stefano ALLASIA

p.c. Al Presidente della Giunta regionale
Alberto CIRIO

SEDE

OGGETTO: Parere in ordine al disegno di legge n. 192 "Norme sull'amministrazione condivisa dei beni comuni per la promozione della sussidiarietà".

Egregio Presidente,

Le comunico che il Consiglio delle Autonomie locali, nella seduta del 21 novembre 2023, ha espresso, all'unanimità dei presenti, parere favorevole in ordine al disegno di legge n. 192 "Norme sull'amministrazione condivisa dei beni comuni per la promozione della sussidiarietà".

A tal fine, Le trasmetto la relativa deliberazione.

L'occasione mi è gradita per porgerLe i migliori saluti.

Il Presidente
Davide Sannazzaro
(Firmato in originale)

AJ/SS/AB/LP

Prot. n. 25455 del 22/11/2023

Deliberazione n. 121 del 21 novembre 2023

Parere in ordine al disegno di legge n. 192 "Norme sull'amministrazione condivisa dei beni comuni per la promozione della sussidiarietà".

IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

- Visto l'articolo 11 della l.r. 7 agosto 2006, n. 30 "Istituzione del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) e modifiche alla legge regionale 20 novembre 1998, n. 34 (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali)";
- Considerato che in data 9 novembre 2023 è pervenuta al CAL la richiesta di parere in ordine al disegno di legge n. 192 "Norme sull'amministrazione condivisa dei beni comuni per la promozione della sussidiarietà";
- Preso atto dello svolgimento della seduta in modalità telematica;
- Preso atto dell'istruttoria di ALI Piemonte e delle osservazioni pervenute da ANPCI e Comune di Torino, che si allegano;
- Rilevato che la proposta di legge dà attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale promuovendo l'amministrazione condivisa dei beni pubblici attraverso la realizzazione di forme di collaborazione tra i cittadini singoli e associati, gli enti locali e loro forme associative, la Regione e i suoi enti strumentali;
- Rilevata positivamente l'attenzione della Regione nei confronti dei beni comuni, specialmente urbani, nonché la previsione di percorsi formativi mediante forme di collaborazione con le associazioni di rappresentanza degli enti locali;
- Rilevato, tuttavia, che sarebbe opportuno:
 - all'articolo 2, dedicato alle definizioni dei beni oggetto della collaborazione, inserire una specificazione sul concetto di "comunità di riferimento" e, in particolare al comma 1, lettera h), che la distinzione tra le nozioni "beni strumentali ai servizi essenziali per i diritti delle persone" e "beni comuni urbani" non appare sorretta da criteri verificabili;
 - all'articolo 4, che anche le persone di cittadinanza non italiana possano attivarsi per la cura e la gestione dei beni comuni;
 - all'articolo 7, che un maggior coinvolgimento degli enti locali e del Consiglio delle Autonomie locali con riguardo all'adozione di un regolamento regionale tipo;
 - all'articolo 8, comma 1, un chiarimento circa il patto di collaborazione e, in particolare il disposto del comma 4, lettera b), relativa alle agevolazioni in materia di canoni;

- Rilevato che all'articolo 3, comma 3, la disposizione appare superata dall'entrata in vigore del d.lgs. 36/2023 (Nuovo codice dei contratti pubblici);
- Ritenuto, inoltre, di suggerire un'adeguata considerazione delle caratteristiche del territorio piemontese, nonché di valutare l'inserimento del "baratto amministrativo";
- Ritenuto, infine, di richiedere che non sia preclusa l'azione degli enti locali con eventuali vincoli, soprattutto nei piccoli centri, al fine di una maggiore libertà nella stipula degli accordi;
- Preso atto della disponibilità dell'assessore competente di valutare i suggerimenti sopra espressi;

Delibera

all'unanimità dei presenti, di esprimere parere favorevole in ordine al disegno di legge n. 192
"Norme sull'amministrazione condivisa dei beni comuni per la promozione della sussidiarietà".

Il Presidente
Davide Sannazzaro
(Firmato in originale)



CITTA' DI TORINO

La Vicesindaca
Personale, Patrimonio e Cooperazione Internazionale

Torino, 17/11/2023

Prot. n. 11622

Al Presidente del Consiglio
Autonomie Locali
Davide Sannazzaro
e.mail: cal@cr.piemonte.it

OGGETTO: Richiesta di osservazioni – in ordine al DDL n. 192 “Norme sull’amministrazione condivisa dei beni comuni per la promozione della sussidiarietà”.

Gentile Presidente,

sentiti gli Uffici in ordine al DDL n. 192 “Norme sull’amministrazione condivisa dei beni comuni per la promozione della sussidiarietà”, si riportano le seguenti osservazioni estratta dal parere della Consulta permanente per i beni comuni urbani sul ddl medesimo:

“RILIEVI GENERALI

Il disegno di legge n. 192 non è un’iniziativa inedita. Al contrario, esso si colloca in una cornice di crescente attenzione degli enti regionali nei confronti dei beni comuni (specialmente urbani). Questo trend è ben rappresentato da alcune esperienze non sempre sovrapponibili, ma certamente contigue per ciò che riguarda le aspirazioni di politica del diritto alla base delle stesse. Per un verso, la Regione Toscana si è dotata da tempo della legge regionale 24 luglio 2020, n. 71, in materia di “Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto”. Per altro verso, in altre Regioni - come il Veneto (art. 8 legge regionale 6 giugno 2017, n. 14) e l’Emilia-Romagna (art. 16 legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24) - problematiche affini a quella dei beni comuni urbani sono state toccate tramite la disciplina degli usi temporanei nell’ambito della legislazione urbanistica (materia, questa, ora regolata anche dal legislatore statale con l’art. 23-quater D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, Testo Unico Edilizia, come introdotto dall’art. 10, comma 1. lettera m-bis) del D.L. 16 luglio 2020, n. 76).

In questo contesto, il disegno di legge piemontese si caratterizza per una generale coesione di fondo, per una meritoria attenzione alla formazione del personale amministrativo – un elemento, questo, davvero cruciale (v. infra), e attestato anche dalle previsioni di matrice finanziaria di cui all’art. 10 - nonché per alcune precise scelte normative.

Seguono a questo breve inquadramento generale alcuni rilievi specifici, che la Consulta ritiene opportuno mettere a disposizione dell’Assessorato e della Città.

RILIEVI SPECIFICI

Per comodità, i rilievi specifici che seguono saranno ripartiti articolo per articolo.



CITTA' DI TORINO

*La Vicesindaca
Personale, Patrimonio e Cooperazione Internazionale*

Articolo 1

Si tratta di un articolo generale su “oggetto e finalità”, nel quale però è possibile sottolineare due previsioni degne di nota.

In primo luogo, risulta apprezzabile la locuzione contenuta nell’art. 1, co. 2, il quale raccoglie il meglio della recente elaborazione italiana in materia di beni comuni nel fare riferimento alla “cura, alla rigenerazione e alla gestione condivisa dei beni materiali e immateriali che esprimono utilità funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale e alla vita delle generazioni future per i quali i cittadini si attivano per garantirne e migliorarne la fruizione collettiva e condividere con l’amministrazione la responsabilità della loro cura, gestione condivisa o rigenerazione”.

In secondo luogo è importante il richiamo, effettuato già in questa sede all’art. 1, co. 3 lett. c), a “percorsi formativi idonei a diffondere la cultura della collaborazione civica e a favorire la qualificazione professionale degli operatori della pubblica amministrazione” (per qualche ulteriore considerazione v. articolo 5).

Articolo 2

Tre le brevissime considerazioni che riguardano questo articolo dedicato alle “definizioni”. Risulta apprezzabile la scelta di contemplare esplicitamente forme di “autogestione” (lett. b), ossia di espressione di maggiore autonomia civica da parte della cittadinanza. Interessante anche il richiamo alla nozione eurounitaria di “sperimentazione sociale” (definita dal Reg. UE 2021/1057 come “un intervento programmatico che mira a offrire una risposta innovativa alle esigenze sociali, attuato su piccola scala e in condizioni che garantiscono la possibilità di misurare tale impatto, prima che siano attuati in altri contesti, anche geografici e settoriali, o attuata su scala più ampia in caso di risultati positivi”; lett. h). Desti invece qualche perplessità la scelta di offrire quelle che sembrano due distinte definizioni per i “beni strumentali ai servizi essenziali per i diritti delle persone” (lett. d) e per i “beni comuni urbani” (cui, pur in assenza di espressa definizione, fanno riferimento, oltre all’intitolazione del disegno di legge, le lett. f, g, h dell’articolo 2). Il quadro testuale così emergente sembra alludere a una distinzione tra le due nozioni: distinzione che, però, non sembra sorretta da alcun criterio verificabile, rischiando così di risultare ultronea.

Sarebbe poi auspicabile che nelle definizioni dei beni oggetto della collaborazione trovasse spazio il concetto di comunità di riferimento, ossia i soggetti che riconoscono i beni comuni come funzionali al perseguimento dei diritti delle persone e del benessere della collettività. Si ritiene infatti che i beni comuni possano rappresentare una prospettiva davvero innovativa solo laddove l’autonomia civica sia valorizzata a partire dall’attivazione delle comunità locali di riferimento.

Articolo 3

Si segnala che l’articolo 3, co. 3 risulta superato in parte dall’entrata in vigore del d.lgs. 36/2023 (nuovo codice dei contratti pubblici). In particolare, il riferimento all’art. 190 del d.lgs. 50/2016 - relativo al “baratto amministrativo” - andrebbe eliminato, valutando l’opportunità di richiamare la disciplina di cui all’art. 201 d.lgs. 36/2023, in vigore dal primo aprile 2023 ma sostanzialmente differente (nel regolare più genericamente le ipotesi di “partenariato sociale”) da quella previgente.



CITTA' DI TORINO

*La Vicesindaca
Personale, Patrimonio e Cooperazione Internazionale*

Articolo 4

L'articolo è dedicato esplicitamente ai "cittadini" e prevede (co. 1) che "l'amministrazione condivisa dei beni comuni, intesa quale strumento per il pieno sviluppo della persona, è aperta a chiunque, cittadino singolo o associato (...)". La Consulta ritiene opportuno esplicitare che anche le persone di cittadinanza non italiana sono pienamente titolate ad attivarsi per la cura e gestione dei beni comuni.

Apprezzabile, invece, il co. 2 dell'articolo relativo ai gruppi informali.

Articolo 5

Risultano meritorie le previsioni dedicate all'articolo 5 alla "formazione", e rivolte specialmente ai dipendenti pubblici. Questa Consulta, nel corso del suo operato, ha potuto constatare come in effetti alcune delle questioni più problematiche, per l'affermazione diffusa del diritto e delle pratiche dei beni comuni e dell'amministrazione condivisa, riguardino la formazione del personale pubblico e il conseguente rinnovamento di mentalità amministrative spesso molto radicate.

In questo senso, non è forse impossibile pensare che la Consulta stessa possa mettere a disposizione le proprie risorse e competenze per collaborare ai percorsi formativi prospettati da questo articolo.

Articolo 7

Così com'è previsto nella legge regionale Toscana del 2020 (v. sopra), anche l'articolo 7 del disegno di legge n. 192 affida all'ente regionale (in particolare alla Giunta) l'adozione di un "Regolamento regionale tipo", da mettere a disposizione degli enti locali che vogliano in futuro dotarsi di una fonte-quadro per l'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani. A fronte di previsioni piuttosto articolate due rilievi appaiono opportuni.

Per un verso, potrebbe essere ragionevole dare seguito allo "spirito" che emerge dal complesso del disegno di legge, immaginando un "processo collaborativo" (magari con il coinvolgimento del Consiglio Autonomie Locali) anche nell'iter che porterà la Giunta all'adozione del Regolamento tipo. Per altro verso, sembra necessario integrare l'articolo con una previsione di coordinamento, che chiarisca se e in che termini le amministrazioni comunali possono discostarsi da quello che sarà il Regolamento tipo - è il caso, per l'appunto, della Città di Torino, che si è dotato di una Consulta permanente e che ha disciplinato negozi civici ulteriori rispetto al patto di collaborazione. Tale coordinamento dovrebbe lasciare agli enti locali un margine di autonomia sufficiente a promuovere o proseguire pratiche e modelli che, pur inserendosi nel quadro delle collaborazioni oggetto della disciplina regionale, possano caratterizzarsi anche al fine di valorizzare le differenze dei territori o delle comunità di riferimento.

Articolo 8

Anche questo articolo contiene una disciplina abbastanza particolareggiata, sulla scorta delle tante previsioni regolamentari dedicate all'istituto del patto di collaborazione. Due le notazioni che sembra opportuno svolgere.

La scelta del co. 1 di ricondurre esplicitamente il patto di collaborazione agli accordi tra amministrazione e privati, di cui all'art. 11 legge 241/1990, è ben possibile ma non pacifica. Il comune di Verona - che, per inciso, ha dato vita a una delle migliori esperienze locali di diritto dei beni comuni urbani emerse in Italia - ha effettuato questa scelta ricostruttiva al fine di stabilire una connessione (anche in termini di responsabili e di termini del procedimento) tra



CITTA' DI TORINO

*La Vicesindaca
Personale, Patrimonio e Cooperazione Internazionale*

l'ambito dei beni comuni urbani e più "tradizionali" modelli procedimentali. D'altra parte, si può osservare che nel settore dell'amministrazione condivisa manca un provvedimento autoritativo che dovrebbe essere sostituito dall'accordo concluso da amministrazione e privati.

Si deve inoltre rammentare che qualificare i patti di collaborazione come accordi ex art. 11 legge 241/1990 significa affermare sulle relative controversie la giurisdizione amministrativa esclusiva (art. 133, co. 1 lett. a - 2 d.lgs. 104/2010, codice del processo amministrativo) in luogo di altre soluzioni ricostruttive, che vanno nel senso della matrice in senso lato contrattuale/civilistica dei patti e della conseguente sussistenza della giurisdizione ordinaria sugli stessi.

Il secondo rilievo riguarda, infine, il co. 4 lett. b dell'articolo, che non appare chiarissimo nel fare riferimento ad "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". Si sa, infatti, che laddove un patto di collaborazione abbia direttamente a oggetto un bene immobile è irragionevole prevedere oneri monetari per l'uso del bene - dal momento che esso diventa, nell'ambito del patto, un bene comune, assegnato in via non esclusiva e destinato all'uso pubblico da parte di una comunità di riferimento non delimitabile ex ante. Occorre quindi chiarire in che termini, e rispetto a quali circostanze, la previsione in commento fa riferimento a "oneri dovuti" e a una logica di "compensazione", che richiama assetti negoziali corrispettivi e sinallagmatici estranei al paradigma dell'amministrazione condivisa."

L'occasione è gradita per inviare i migliori saluti.

Michela FAVARO

