



**ATTO N. 142**

---

***P*ROPOSTA DI LEGGE**  
***di iniziativa dei Consiglieri BOCCI, TOMASSONI, MASCI e BREGA***

***“Disciplina dei rapporti tra l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle formazioni sociali e l'azione di Comuni, Province, Regione, altri Enti locali e Autonomie funzionali in ordine allo svolgimento di attività di interesse generale secondo i principi di sussidiarietà e semplificazione”***

---

*Depositato al Servizio Assistenza sul Regolamento Interno,  
Monitoraggio e Sviluppo Processi il 21.9.2005*

*Trasmesso alla I Commissione Consiliare Permanente il 21.9.2004*

## RELAZIONE

L'articolo 16 del nuovo Statuto, dopo aver affermato al comma 1 che "La sussidiarietà è principio dell'azione politica e amministrativa della Regione" specifica al comma 3 "La Regione favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati e delle formazioni sociali per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. A tal fine incentiva la diffusione dell'associazionismo ed in particolare la formazione e l'attività delle associazioni di volontariato".

La disposizione statutaria sopra descritta riproduce, sostanzialmente, quella contenuta nell'articolo 118, comma 4, che così recita: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

Al di là della costituzionalizzazione del termine (sussidiarietà) la sostanza del principio era già desumibile dalla Costituzione. Tant'è che il termine sussidiarietà era già stato esplicitamente introdotto nell'ordinamento giuridico mediante leggi ordinarie, quali la legge n. 59/1997 (Bassanini I); il decreto legislativo 267/2000 "Testo unico sugli enti locali"; la legge n. 328/2000 "Legge quadro sull'assistenza sociale".

Il fondamento costituzionale si poteva desumere dall'articolo 2 Cost. che sancisce il riconoscimento dell'autonomia delle "formazioni sociali" (per la sussidiarietà orizzontale) e dall'articolo 5 Cost. (per la sussidiarietà verticale).

Sia la Costituzione che il nostro Statuto indirizzano il legislatore, da un lato, a riconoscere l'idoneità degli strumenti dell'autonomia privata per lo svolgimento di attività di interesse generale e, dall'altro, a favorire, e dunque anche a preferire, l'autonoma iniziativa dei cittadini rispetto all'intervento pubblico.

L'imperativo di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini non sembra potersi ridurre alla mera legittimazione del sostegno finanziario pubblico al c.d. terzo settore, ma si atteggia piuttosto come un criterio di ripartizione delle competenze. Assegnano allo Stato e agli altri enti territoriali una funzione sussidiaria delle autonome iniziative dei

cittadini che meglio possono realizzare fini di pubblico interesse, la direttiva costituzionale e statutaria impone al legislatore ordinario di ripensare i confini di settori sinora riservati alla competenza esclusiva degli apparati amministrativi nonché i limiti che, in funzione della tutela di interessi pubblici o generali, la legge ha storicamente imposto all'autonomia dei privati e agli strumenti che questi utilizzano per la cura dei loro interessi particolari.

In altre parole, alla distribuzione dei compiti non è sottesa una logica meramente mercantile dell'efficienza economica (quale livello assicura il minor costo) quanto piuttosto il principio secondo il quale l'uomo sviluppa la propria personalità nelle formazioni sociali. In questo senso la precedenza e l'autonomia che il principio di sussidiarietà accorda alle comunità intermedie mira a promuovere e rinsaldare la coesione del tessuto comunitario vista come condizione di sviluppo della persona. Così inquadrata la sussidiarietà orizzontale obbedisce alla medesima logica di quella della sussidiarietà verticale: infatti anche la precedenza attribuita al comune si spiega in termini di comunità salvo il carattere politico dell'istituzione Comune rappresentativo comunque della comunità e del territorio su cui insiste e che costituisce naturale coordinamento e raccordo tra le formazioni sociali e il livello istituzionale.

Sino ad ora il legislatore regionale ha richiamato o attuato il principio di sussidiarietà nell'ambito della disciplina di singole materie.

Le disposizioni di legge regionale che richiamano espressamente il principio di sussidiarietà orizzontale sono le seguenti:

- art. 3, L.r. 17 febbraio 2005, n. 9, recante *Norme sulla cooperazione sociale*: “I piani e gli atti di programmazione delle attività sociali, sanitarie ed educative di interesse socio-sanitario e di inserimento lavorativo di persone svantaggiate, prevedono le modalità di specifica correlazione e di apporto della cooperazione sociale, sulla base dei principi di sussidiarietà e di programmazione condivisa”;
- art. 6 L.r. 6 agosto 2004, n. 17, recante *Norme in materia di spettacolo*, laddove si prevede che *Il Piano regionale per lo spettacolo* stabilisca “le modalità operative con cui gli enti locali, gli operatori e i soggetti dello spettacolo,

secondo il principio della sussidiarietà, interagiscono all'interno del sistema regionale dello spettacolo”;

- art. 2 della L.r. 22 dicembre 2003, n. 24 recante *Norme sul sistema museale regionale – Salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali connessi*: “La organizzazione del Sistema museale dell’Umbria risponde ai principi costituzionali di sussidiarietà verticale e orizzontale, differenziazione e adeguatezza e si conforma ai principi dell’Unione europea in materia”.

Occorre, ora, disciplinare con una legge organica i criteri generali per dare più completa attuazione alla sussidiarietà orizzontale. A tal fine è stato predisposto l’allegato disegno di legge composto di cinque articoli.

L’art. 1, dopo aver richiamato le disposizioni costituzionali e statutarie in tema di sussidiarietà, specifica quali sono le attività di interesse generale, individuate nei servizi sociali, culturali, di supporto allo sviluppo economico, e privilegiando comunque quelle improntate alla libera scelta ed all’auto-sostentamento (comma 2).

L’ultimo comma dello stesso articolo precisa, al riguardo, quali attività, pure di interesse generale, non possono essere ricondotte alla emanando disciplina e cioè:

- quelle inerenti al servizio sanitario per non interferire con normative speciali nelle quali sono già presenti forme di sussidiarietà orizzontale;
- quelle a carattere strettamente economico-imprenditoriale, trattandosi di iniziative essenzialmente rivolte al profitto.

L’art. 2 individua i soggetti della sussidiarietà in modo ampio ed omnicomprensivo andando dai cittadini singoli e associati fino alle imprese.

L’art. 3 regola gli interventi regionali i quali non possono che configurarsi come agevolazioni di carattere fiscale, ovviamente nei limiti della competenza regionale, o inerenti tariffe o canoni, essendo difficile ipotizzare contribuzioni dirette incompatibili, di norma con la normativa comunitaria.

Gli artt. 4 e 5, che non necessitano di particolare illustrazione sono relativi, rispettivamente, ai criteri e modalità per la presentazione dei progetti specifici ed alle attività di monitoraggio e verifica.

**Norme di attuazione dell'art. 118, comma 4, della Costituzione  
e dell'art. 16 e 17 dello Statuto.**

**Art. 1  
(Oggetto)**

1. La presente legge, in attuazione degli articoli 2 e 118, comma 4, della Costituzione e degli articoli 16 e 17 dello Statuto, disciplina i rapporti tra l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle formazioni sociali e l'azione di Comuni, Province, Regione, altri enti locali e autonomie funzionali, in ordine allo svolgimento di attività d'interesse generale, secondo i principi di sussidiarietà e semplificazione.
2. Sono considerate attività d'interesse generale quelle inerenti i servizi pubblici sociali, i servizi culturali, i servizi a supporto dello sviluppo economico, i servizi alla persona e le prestazioni di utilità alla generalità dei cittadini e alle categorie particolarmente svantaggiate, con particolare riferimento a forme di erogazione e svolgimento dei servizi che privilegiano la libera scelta e l'auto-sostentamento.
3. Le attività di cui al comma 2 non ricomprendono quelle inerenti al servizio sanitario nazionale e quelle a carattere strettamente economico-imprenditoriale.

**Art. 2  
(Soggetti della sussidiarietà orizzontale)**

1. Le attività di interesse generale possono essere svolte, secondo le condizioni, i criteri ed i limiti della presente legge, dai cittadini, singoli e associati, dalle famiglie e dalle imprese.

**Art. 3  
(Interventi regionali)**

1. Nel rispetto dei principi statali e comunitari di coordinamento della finanza pubblica, la Regione favorisce lo svolgimento di attività d'interesse generale da parte dei soggetti di cui all'articolo 2, anche con benefici e agevolazioni di carattere fiscale. In particolare possono essere previste, nei limiti della competenza regionale:
  - a) misure di favore a carattere economico-finanziario, anche concernenti la riduzione ed esenzioni da tariffe e canoni;

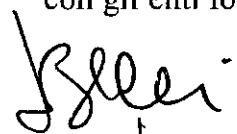


- b) esenzione da imposte e bolli o altre forme di pagamento per qualsiasi documento prodotto o comunque trattato dai soggetti della sussidiarietà orizzontale.
2. La Regione favorisce l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale da parte di Province, Comuni e altri enti locali, singoli o associati e autonomie funzionali, prevedendo anche incentivi di carattere finanziario.


Art. 4  
(Criteri e modalità)

1. I soggetti appartenenti alle categorie di cui all'art. 2, che intendano promuovere iniziative per lo svolgimento di attività di interesse generale predispongono progetti specifici in coerenza con gli obiettivi della programmazione regionale generale e di settore.
2. I progetti devono indicare:
- a) il tipo di servizio e di prestazioni che si intendono erogare;
  - b) la struttura organizzativa che si intende utilizzare per l'esercizio dell'attività;
  - c) i livelli di qualità dei servizi e delle prestazioni e i relativi costi;
  - d) ogni altro dato utile ai fini della valutazione della economicità, efficienza ed efficacia del servizio e delle prestazioni e dei benefici riflessi sull'attività amministrativa.
3. I progetti, previa intesa con l'ente interessato, sono presentati alla Giunta regionale, che, ai fini della erogazione dei benefici e agevolazioni di cui all'art. 3, procede alla loro valutazione sulla base dei seguenti criteri:
- a) rilevanza e consistenza dell'attività d'interesse generale;
  - b) idoneità del soggetto allo svolgimento dell'attività proposta;
  - c) qualità del servizio e delle prestazioni da erogare con particolare riferimento alla economicità ed efficienza degli stessi;
  - d) caratteristiche e tipologia dei destinatari;
  - e) benefici riflessi sull'attività amministrativa.

Art. 5  
(Sistemi di monitoraggio)

1. La Giunta regionale, fermo restando i livelli essenziali di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., determina gli standards qualitativi e gestionali dei servizi e delle prestazioni di cui all'art. 1, assicurando la partecipazione dei cittadini e degli utenti.
2. La Giunta definisce sistemi di monitoraggio e verifica, anche in collaborazione con gli enti locali interessati.

 (GIANPIERO BOCCI)  
 (TOMMASO FERRERO)  
 (MASCÌ LUIGI)

 (BREGA ERAS)