



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

**DOTTORATO DI RICERCA IN
SCIENZE GIURIDICHE**

Diritto pubblico - Diritto urbanistico e dell'ambiente

CICLO XXXI

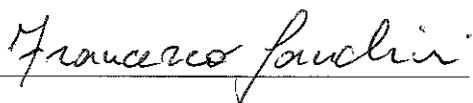
COORDINATORE Prof. Alessandro Simoni

PROFILI COSTITUZIONALI DEL TERZO SETTORE

Settore Scientifico Disciplinare IUS/08

Dottorando

Dott. Francesco Sanchini



Tutore

Prof. Filippo Donati



Coordinatore

Prof. Alessandro Simoni



Anni 2015/2018

PROFILI COSTITUZIONALI DEL TERZO SETTORE

INDICE

INTRODUZIONE.....p. 5

CAPITOLO I

LA DIMENSIONE GIURIDICA DEL “TERZO SETTORE” DALL’UNIFICAZIONE DEL REGNO D’ITALIA AGLI ALBORI DELLA COSTITUZIONE

1. Alcune considerazioni preliminari: origini ed evoluzione del “Terzo settore” in Italia.....p. 9
2. La legge n. 753 del 1862 sulle Opere pie: tra esigenza di alleggerimento degli strumenti di controllo e pubblicizzazione “debole”.....p. 17
3. Il problema del riconoscimento giuridico delle Società di mutuo soccorso: esperienze europee e dinamiche evolutive interne.....p. 22
4. La “svolta” in senso pubblicistico della legge Crispi.....p. 31
5. Tra individuo e Stato in epoca fascista.....p. 39
6. Gli albori della Costituzione e il Terzo settore: alcune osservazioni conclusive.....p. 47

CAPITOLO II

L’IDENTITÀ COSTITUZIONALE DEL TERZO SETTORE

1. Alla ricerca del fondamento costituzionale del Terzo settore: tra principio personalista, principio pluralista e principio di solidarietà sociale.....p. 52

1.1 La “socialità della persona” nell’interpretazione del giudice costituzionale.....	p. 62
2. Gli ulteriori referenti di rilievo costituzionale per il Terzo settore.....	p. 69
3. Principio di sussidiarietà orizzontale e Terzo settore.....	p. 81
3.1 Le radici culturali e giuridiche della sussidiarietà.....	p. 81
3.2 Il principio di sussidiarietà orizzontale: contenuti, interpretazioni e ruolo del Terzo settore.....	p. 92
4. La dimensione sovranazionale del Terzo settore.....	p. 105
5. Costituzione, crisi del <i>welfare State</i> e Terzo settore. Alcune considerazioni finali.....	p. 114

CAPITOLO III

I RAPPORTI TRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E TERZO

SETTORE

1. Introduzione.....	p. 123
2. Gli strumenti tradizionali delle relazioni fra pubblica amministrazione e Terzo settore.....	p. 126
3. L’affidamento diretto del servizio di trasporto sanitario al volontariato: il delicato bilanciamento tra i principi di solidarietà, sussidiarietà e tutela della concorrenza.....	p. 140
3.1 Un inquadramento della problematica.....	p. 140
3.2 L’accordo-quadro regionale toscano e il vaglio di legittimità della Corte di giustizia.....	p. 145
3.3 Le sollecitazioni del giudice amministrativo nazionale e il nuovo rinvio al giudice europeo.....	p. 149
3.4 La vocazione solidaristica della pronuncia della Corte di giustizia sulla vicenda “Spezzino”.....	p. 154
3.5 La sentenza “Casta” del 2016 e i suoi “seguiti” nella giurisprudenza amministrativa nazionale prima dell’intervento del Codice del Terzo settore.....	p. 159

4. La nuova disciplina sui contratti pubblici e il Terzo settore.....p. 165
5. Pubblica amministrazione e Terzo settore: un rapporto in continua evoluzione nel contesto costituzionale solidaristico e sussidiario. Alcuni spunti d’analisi conclusivi.....p. 173

CAPITOLO IV

PROFILI COSTITUZIONALI DELLA RIFORMA DEL TERZO SETTORE

1. Il processo di riforma del Terzo settore.....p. 178
2. Terzo settore e aspetti definatori.....p. 187
3. Le “attività di interesse generale” fra sussidiarietà orizzontale e criticità sul piano delle fonti del diritto.....p. 198
4. La (parziale) razionalizzazione normativa degli “enti del Terzo settore”: alcuni spunti d’analisi in una prospettiva costituzionale.....p. 203
5. Competenze regionali e codice del Terzo settore: il caso emblematico del R.u.n.t.s. e le prime censure di incostituzionalità della disciplina.....p. 210
6. I “nuovi” rapporti fra pubblica amministrazione e Terzo settore: criticità interpretative alla luce della “tensione” tra valore solidaristico ed esigenze di tutela della concorrenza.....p. 225
- 6.1 Il coinvolgimento degli enti del Terzo settore nella programmazione e organizzazione dei servizi.....p. 226
- 6.2 Il convenzionamento con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale.....p. 230
- 6.3 L’affidamento del servizio di trasporto sanitario di “emergenza e urgenza” e il problematico confronto con il diritto europeo.....p. 234
7. Rappresentanza, misure economico-fiscali di sostegno al Terzo settore e controlli: considerazioni finali.....p. 242

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE.....p. 253

BIBLIOGRAFIA.....p. 260

INTRODUZIONE

Il Terzo settore rappresenta un fenomeno alquanto variegato che, al suo interno, comprende molteplici “espressioni” della vita associata dell’uomo spinto da finalità non rispondenti a logiche di puro profitto.

Questo multiforme ambito nel quale si manifestano le più vitali testimonianze della “socialità della persona”, difatti, incarna quel complesso di organismi che svolgono attività di interesse generale ma non sono riconducibili né allo Stato, né al mercato.

Il carattere di “terzietà” che lo contraddistingue non deve tuttavia indurre a pensare che lo stesso ricopra un ruolo eminentemente residuale nel contesto sociale, economico e culturale del Paese.

Sono le più recenti evidenze statistiche che testimoniano invece come questo “terzo sistema” si presenti come una realtà in progressiva crescita, registrando percentuali di incremento non trascurabili¹.

La pluralità di ambiti in cui esso viene a operare, nondimeno, ci conferisce la misura di come gli interessi che concorre a tutelare siano svariati e trasversali, ricoprendo in questo senso un ruolo certamente significativo per lo sviluppo della persona umana considerata nella sua globalità.

Un fenomeno così composito e in costante espansione richiede allora di comprendere quale sia la sua rilevanza per l’ordinamento giuridico e ciò inevitabilmente a partire dalle sue stesse “fondamenta”, ovvero sia dal versante costituzionale.

La Costituzione infatti non contiene alcun esplicito riferimento all’espressione “Terzo settore”, elemento che induce a chiederci quali possano essere le coordinate di riferimento che conferiscano ad esso una copertura giuridica a livello appunto di Carta fondamentale.

¹ Si veda, ad esempio, il “*Censimento permanente delle Istituzioni non profit*” del 20 dicembre 2017, reperibile all’indirizzo web *Istat.it*, che ha registrato un incremento del 11,6% quanto ad organizzazioni attive fra il 2011 e il 2015. Sul punto si veda altresì la “*Rilevazione sulle istituzioni non profit: un settore in crescita*”, reperibile al medesimo indirizzo, che ha addirittura attestato un aumento pari al 28% nel decennio 2001-2011.

Per comprendere un simile aspetto occorre tener ben presente che molte di quelle esperienze che oggi siamo soliti ricondurre nel perimetro di tale locuzione in realtà hanno un'origine assai risalente.

Nel corpo del presente studio, pertanto, si intende anzitutto soffermarci sull'evoluzione della dimensione giuridica del Terzo settore, tracciando idealmente come “punto di partenza” il processo di unificazione del Regno d'Italia.

Siffatta riflessione non ha intenti prettamente ricognitivi, essendo al contrario preordinata a evidenziare come sotto il profilo storico il percorso del fenomeno preso in esame si sia contraddistinto per la difficile coesistenza tra la sfera di autonomia degli enti e l'ingerenza pubblicistica.

Questo lento cammino, per vero, ha condotto gli organismi in discorso a vedersi riconosciuti sempre minori spazi di libertà, venendosi a presentare agli “albori” della Costituzione, quindi, un quadro di sostanziale sfavore per simili aggregazioni sociali.

Verificheremo così l'“impatto” che ha avuto la Carta fondamentale con riguardo a tale aspetto, evidenziando in specie quel sistema valoriale dalla medesima accolto che ha determinato un'inversione di tendenza rispetto all'impianto previgente.

Solo in questo modo, successivamente, ci interrogheremo su quale sia il ruolo dalla stessa riconosciuto al Terzo settore, cercando di far luce su quel complesso di coordinate che concorrono a definirne l'“identità” sul piano costituzionale.

Ci soffermeremo perciò, in primo luogo, sui molteplici principi accolti dall'art. 2 Cost., ovverosia il principio personalista, quello del pluralismo sociale, nonché ovviamente il principio di solidarietà, e ciò tenendo conto anche dell'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale.

Analizzati i possibili ulteriori “referenti” sempre di rilievo costituzionale in proposito significativi, svolgeremo poi un'apposita riflessione sul principio di sussidiarietà, del quale, oltre alle ascendenze teorico-culturali, approfondiremo specificamente la dimensione “orizzontale” a mente dell'art. 118, comma quarto.

Così definito il perimetro costituzionale del Terzo settore, fenomeno di cui non potremo che vagliare altresì la rilevanza in chiave sovranazionale,

esamineremo le ragioni che solo molto tempo dopo l'entrata in vigore della Carta hanno condotto all'adozione per esso di una disciplina "promozionale", che tuttavia si è contraddistinta per una marcata disorganicità.

Quei medesimi fattori ci permetteranno di apprezzare come il Terzo settore abbia assolto al contempo un ruolo sempre più consistente rispetto allo svolgimento di attività e servizi usualmente riservati alla pubblica amministrazione.

Di conseguenza, anche alla luce della costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale e della sua problematica attuazione, si renderà necessario soffermarci su quella complessa trama di relazioni che lo stesso ha progressivamente sviluppato con i pubblici poteri.

Al riguardo, non ci limiteremo soltanto a far chiarezza sugli strumenti tradizionalmente utilizzati all'interno di questo complicato insieme di rapporti, cercando viepiù di richiamare l'attenzione su interessanti questioni interpretative che si contraddistinguono per il fatto di recare importanti implicazioni "di principio".

Ci si riferisce, più puntualmente, al tema dell'affidamento "diretto" e senza gara del servizio di trasporto sanitario a organismi del Terzo settore, ambito caratterizzato da un vivace confronto tra il giudice nazionale e la Corte di giustizia.

Su tale versante si pone infatti da tempo la difficoltà di individuare un adeguato "contemperamento" fra il principio solidaristico, di cui sono espressione gli organismi affidatari del peculiare servizio evocato, e le esigenze di tutela della concorrenza.

Contemperamento, questo, che non pare aver ancora trovato una stabile definizione e che sembra porre criticità sempre nuove, presentando aspetti di problematicità anche in relazione alla disciplina del codice dei contratti pubblici, sulla quale parimenti ci soffermeremo.

Il tema dei rapporti con i pubblici poteri, tuttavia, oltre a porre rilevanti questioni di principio, dovrà essere vagliato altresì alla luce delle innovazioni apportate dal recente processo di "riforma" del Terzo settore, che costituirà oggetto di un'apposita riflessione nel corpo del presente lavoro.

L'attuale normativa, difatti, non verrà analizzata solo per le novità introdotte sotto il profilo delle relazioni con la pubblica amministrazione (che, secondo quanto osserveremo, pur presentano interessanti risvolti sul piano dei principi costituzionali) ma, al contrario, sarà esaminata nella sua globalità.

Ciò in quanto l'intervento riformatore rappresenta indubbiamente una riconsiderazione generale della frammentata e disomogenea disciplina previgente, che aveva fatto da tempo registrare l'esigenza di "metter mano" a una ridefinizione complessiva e organica della materia.

Una simile indagine, in ogni caso, sarà sviluppata con il precipuo scopo di mettere in evidenza gli aspetti problematici che la stessa sembra porre alla luce del quadro costituzionale di riferimento.

La prospettiva costituzionale ci consentirà, così, di sviluppare alcune osservazioni sulla concreta attitudine della riforma a valorizzare in particolare quei principi in cui il Terzo settore sembra trovare il suo più profondo "radicamento" a livello di Carta fondamentale.

La peculiare novità del tema trattato e il suo rapido evolversi renderà infatti quanto mai necessario tener ben presenti quelle coordinate tracciate dalla Costituzione che ispirano questo complesso, quanto dinamico, fenomeno della vita sociale.

CAPITOLO I

“LA DIMENSIONE GIURIDICA DEL ‘TERZO SETTORE’ DALL’UNIFICAZIONE DEL REGNO D’ITALIA AGLI ALBORI DELLA COSTITUZIONE”

SOMMARIO: **1.** Alcune considerazioni preliminari: origini ed evoluzione del “Terzo settore” in Italia – **2.** La legge n. 753 del 1862 sulle Opere pie: tra esigenza di alleggerimento degli strumenti di controllo e pubblicizzazione “debole” – **3.** Il problema del riconoscimento giuridico delle Società di mutuo soccorso: esperienze europee e dinamiche evolutive interne – **4.** La “svolta” in senso pubblicistico della legge Crispi – **5.** Tra individuo e Stato in epoca fascista – **6.** Gli albori della Costituzione e il Terzo settore: alcune osservazioni conclusive.

1. Alcune considerazioni preliminari: origini ed evoluzione del “Terzo settore” in Italia.

Quello che nei tempi più recenti viene comunemente qualificato come “Terzo settore” costituisce un fenomeno, sociale ancor prima che giuridico, di risalente emersione nel contesto italiano.

È noto, infatti, come le prime ed embrionali testimonianze di formazioni sociali prive di carattere lucrativo vengano solitamente ricondotte all’epoca

altomedievale², momento in cui apparvero entità più o meno strutturate, i cui mezzi patrimoniali e personali erano orientati al soddisfacimento di finalità a connotazione eminentemente benefica e caritatevole³.

Non occorre probabilmente spingersi troppo indietro nel tempo per apprezzare la rilevanza in chiave storica di simili enti, anche se pare estremamente significativo - se non logicamente pregiudiziale in un'indagine che intende sviluppare una riflessione sulla dimensione giuridica del "Terzo settore" a partire dall'unificazione del Regno - svolgere alcune considerazioni preliminari sull'evoluzione di siffatta realtà in Italia⁴.

Difatti, si ritiene che solo attraverso la comprensione degli "snodi" fondamentali di tale evoluzione, che vedremo essere complessa e diversificata, sia più agevole capire molte delle fasi cruciali che successivamente hanno segnato l'esperienza giuridica di questo stesso fenomeno nel contesto nazionale, influenzandolo sino ai giorni nostri.

Con un simile intento sembra allora opportuno muovere, specificamente, da quel particolare momento storico e culturale in cui, al graduale consolidamento delle idee illuministe, si accompagnò la duplice convinzione secondo cui, se l'individuo era identificato come soggetto libero e svincolato da qualsiasi influenza, preservato dal primato della volontà, lo Stato veniva qualificato come manifestazione massima della volontà del popolo.

² In merito si veda A. COVA, *La situazione italiana: una storia di non profit*, in G. VITADINI (a cura di), *Il non profit dimezzato*, Milano, 1997, pp. 29 ss., nonché G. RIVETTI, *Non profit. Profili ecclesiastici e nuove prospettive*, Milano, 2003, pp. 3 ss..

³ Sull'evoluzione storico-normativa del settore *non profit* in Italia A. SANTUARI, *Le organizzazioni non profit*, Padova, p. 5 s., secondo il quale "le istituzioni non lucrative che si svilupparono nell'epoca medievale erano fortemente caratterizzate dalla coscienza, rinvenibile sia nelle esperienze legate alla Chiesa cattolica, sia in molte realtà laiche, di servire il bene comune e la comunità locale. Tale convinzione alimentava l'adesione di moltissime persone che, soprattutto a mezzo di conferimenti in danaro ovvero attraverso donazioni ed elargizioni, intendevano partecipare alla *mission* delle opere di carità".

⁴ È necessario dapprima evidenziare che l'utilizzo dell'espressione "Terzo settore", non a caso sin qui trascritta con l'uso delle virgolette, costituisce il frutto di una semplificazione terminologica, dal momento che il suo impiego risale a tempi relativamente recenti e con esiti interpretativi non sempre definiti. Per questo, nonostante esigenze espositive ne impongano l'utilizzazione, quanto meno con riferimento a fasi storiche lontane rispetto ai giorni nostri esso costituisce un sintagma per riferirsi in modo immediato a quelle che sono state autorevolmente qualificate "con termine forse meno formale [...] come l'area delle iniziative autonome di aiuto nelle situazioni di bisogno" da U. DE SIERVO, *Prefazione*, in E. ROSSI, S. ZAMAGNI (a cura di), *Il Terzo settore nell'Italia unita*, Bologna, 2011, p. 7.

La piena adesione a siffatta linea di pensiero comportò un automatico disfavore verso tutte quelle entità e corpi “intermedi”⁵, che erano conseguentemente visti come un potenziale argine al pieno esplicarsi, da un lato, della libera e piena autonomia dei singoli individui e, dall’altro, delle prerogative riconducibili all’autorità statale⁶.

A ben vedere, un’ulteriore e probabilmente più decisiva ragione ostativa all’affermarsi di queste aggregazioni sociali, è da ricondurre alla loro tendenza ad accumulare patrimoni che apparivano sproporzionati rispetto agli scopi e alle attività dagli stessi esercitate.

Tale aspetto era avvertito con particolare sfavore, dato che la paralisi di grandi masse di beni, con particolare riguardo a quelli immobili, nella transizione da un’economia che stava progressivamente perdendo il suo carattere agricolo e acquisendo un tratto più marcatamente industriale, finiva per pregiudicare la stessa possibilità di un loro sfruttamento a livello economico e, più generalmente, produttivo.

In questo senso, un evento che potremmo definire quasi “dirompente” per la sua significatività nel tracciare un quadro preliminare sull’evoluzione storico-normativa del “Terzo settore”, è rappresentato dall’approvazione, nella cornice rivoluzionaria francese, della nota legge *Le Chapelier* del 1791⁷.

La normativa, in particolare, voleva reagire a quel fenomeno – comunemente conosciuto come “manomorta” – consistente nell’accumulo di beni e risorse ad opera di associazioni e corporazioni, attraverso il loro stesso scioglimento e vietando ogni loro ricostituzione.

Questo provvedimento, peraltro, se teniamo in considerazione l’editto di Giuseppe II d’Austria del 1781, non rappresentò l’unico intervento orientato in tal

⁵ Per uno studio in chiave storica sull’evoluzione delle comunità intermedie, tra i contributi più recenti, P. GROSSI, *Le comunità intermedie tra moderno e pos-moderno*, Bologna, 2015, nonché M. ROSBOCH (a cura di), *Le comunità intermedie e l’avventura costituzionale. Un percorso storico-istituzionale*, Torino, 2017.

⁶ Con riferimento a questi passaggi storici M. CAPECCHI, *Evoluzione del Terzo settore e disciplina civilistica. Dagli enti non lucrativi alla “impresa sociale”*, Padova, 2005, p. 7 s..

⁷ Promulgata dall’Assemblea costituente il 14 giugno 1791. Per una riflessione su tale provvedimento, *ex multis*, P. GROSSI, *L’Europa del diritto*, Roma-Bari, 2007, p. 130 s. e A. PENNINI, *Dalla Societas alla Citoyen. Lo anéantissement delle comunità intermedie nel percorso costituzionale della Francia rivoluzionaria*, in M. ROSBOCH (a cura di), *Le comunità intermedie e l’avventura costituzionale*, cit., pp. 75 ss..

senso ma con ogni probabilità testimonia la risoluzione più ferma nella reazione al fenomeno ora descritto⁸.

La codificazione civile napoleonica del 1804 non si discostò certamente dal percorso segnato dalle agitazioni rivoluzionarie e, oltre a non disciplinare in modo esplicito gli enti collettivi non lucrativi (né sotto forma di associazioni, né di fondazioni), dimostrò al contrario di abbracciare un'impostazione orientata a favorire la circolazione della ricchezza e, in ultima analisi, per ripudiare ogni forma di sua immobilizzazione.

Di ciò è possibile trovare "traccia", come evidenziato in dottrina⁹, in particolare nell'art. 910 della codificazione francese. Tale disposizione, per vero, condizionava la validità di disposizioni patrimoniali in favore di istituzioni di pubblica utilità alla sussistenza di una preventiva autorizzazione amministrativa.

In questo scenario generale, i cui tratti caratterizzanti pervasero anche il contesto peninsulare¹⁰, deve comunque rammentarsi come in Italia prima dell'unificazione del Regno la dimensione caritatevole e assistenziale ricoprì un ruolo significativo.

Ne sono testimonianza quella molteplicità di enti di beneficenza qualificabili come "Opere pie" che, ancor prima della "gran legge" del 1862, condussero nei vari Stati che componevano il complesso quadro preunitario a una loro, sia pur diversificata, regolamentazione.

V'è da dire che una prima forma di intervento concernente simili istituzioni debba ricondursi a un modello gestionale di origine napoleonica, cui era sottesa l'idea di assimilare alla mano pubblica l'assistenza privata.

⁸ M. CAPECCHI, *Evoluzione del Terzo settore e disciplina civilistica. Dagli enti non lucrativi alla "impresa sociale"*, cit., p. 8. L'Autore infatti precisa che "nel 1781 un editto di Giuseppe II soppresse i monasteri che non gestissero né scuole né ospedali e riformò i luoghi pii", puntualizzando altresì che la legge francese soppresse "corporazioni, società benefiche ed educative, organizzazioni di lavoratori, società artigiane, organizzazioni politiche e di fatto".

⁹ A. SANTUARI, *Le organizzazioni non profit*, cit., p. 7, che richiama le considerazioni di A. ZOPPINI, *Le fondazioni. Dalla tipicità alla topologia*, Napoli, 1995, p. 27 s., per il quale il "Code Napoléon non faceva alcun riferimento al fenomeno associativo e condannava la fondazione ad una sorta di 'clandestinità' giuridica, tanto da non accoglierne lo stesso nome nel testo codicistico", precisando altresì che a questo istituto è dedicato "un riferimento indiretto, fuggevole e ciò non di meno significativo, all'art. 910 [...]".

¹⁰ Di tale influenza si troverà traccia anche nella legge 5 giugno 1850, n. 1037, nota come legge "Siccardi", conformemente a quanto rilevato da M. CAPECCHI, *Evoluzione del Terzo settore e disciplina civilistica. Dagli enti non lucrativi alla "impresa sociale"*, cit., p. 11.

Fu in tal modo che nel 1807 all'interno della cornice politico-istituzionale del Regno Italico, furono istituite, sulla scorta dell'archetipo dei c.d. *bureaux de bienfaisance*, le Congregazioni di carità¹¹.

Queste ultime, in particolare, consistevano in organi di governo degli enti assistenziali, assoggettati al controllo delle Prefetture e del Ministero dell'Interno.

Composte ad un tempo da membri laici ed ecclesiastici e presiedute dal Prefetto, dal Podestà o dal Sindaco, tra le loro principali attribuzioni vi erano quelle di gestire una pluralità di istituzioni caritative, che in tal modo risultavano esautorate della loro autonomia¹².

A fondamento della loro creazione, difatti, vi era il progetto di riunire a livello comunale in un unico organismo quel complesso di enti assimilabili tra loro per funzioni svolte, nella duplice prospettiva di una più efficace soddisfazione dei rispettivi scopi statutari, assieme a un più agevole e penetrante controllo pubblico¹³.

A caratterizzare l'orizzonte preunitario, tuttavia, negli anni seguenti e sino all'unificazione del Regno d'Italia, fu un approccio eterogeneo nell'amministrazione del variegato "mondo" delle Opere pie.

Nel tempo gli studiosi che si sono cimentati nel non semplice compito di indagarne le caratteristiche hanno evidenziato, per ciascuno Stato preunitario, peculiarità e aspetti di differenziazione nella regolamentazione di simili istituzioni assistenziali¹⁴.

È necessario peraltro considerare come una tale disamina sia resa altresì complessa per il fatto di operare su un duplice livello di analisi, apparendo necessario dar rilievo, accanto all'illustrazione delle varieguate legislazioni preunitarie, alle misure intraprese sulle stesse dai governi provvisori.

¹¹ G. SILVANO, *Origini e sviluppi del Terzo settore italiano*, in G. SILVANO (a cura di), *Società e Terzo settore. La via italiana*, Bologna, 2011, p. 38.

¹² P. ADDIS, E. FERIOLO, E. VIVALDI, *Il Terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, in E. ROSSI, S. ZAMAGNI (a cura di), *Il Terzo settore nell'Italia unita*, cit., p. 140, che giustificano questa perdita di autonomia sulla scorta della considerazione per cui gli enti assistenziali "non avevano più un loro organismo d'amministrazione, ma si trovavano a dipendere dalla Congregazione".

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Tra gli Studi di maggior rilievo in argomento G. FARRELL-VINAY, *Povertà e politica nell'Ottocento. Le opere pie nello stato liberale*, Torino 1997, nonché G. FARRELL-VINAY, *Le legislazioni preunitarie sulle opere pie e la legge del 1862*, in V. ZAMAGNI (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia. Dal medioevo ad oggi*, Bologna, 2000, pp. 611 ss..

Ad ogni modo, questa riflessione non possiede una finalità squisitamente ricostruttiva, atteso che è proprio nel quadro delle cornici normative preunitarie - con particolare riguardo alla disciplina piemontese - che si “annida” l’impianto di riferimento anche della legislazione unitaria del 1862.

Sulla base di tali premesse, i modelli che paiono più significativi e quindi da prendere in considerazione si riferiscono, oltre che al Piemonte, ai ducati di Modena e Parma assieme a quello toscano, allo Stato pontificio e, ovviamente, al Regno delle due Sicilie¹⁵.

In ambito piemontese, prima della “legge Rattazzi”, furono due i provvedimenti di particolare pregnanza, ossia l’editto del 24 dicembre 1836 e la legge del 1 marzo 1850¹⁶.

Con l’intervento del 1836 si gravarono le Opere pie, pena il loro scioglimento, di un obbligo di aggiornamento degli inventari; esse furono onerate altresì di redigere annualmente preventivi e consuntivi, i primi assoggettati al controllo del Ministero dell’Interno, i secondi delle commissioni provinciali. Gli atti di acquisto e di disposizione patrimoniale furono sottoposti al preventivo assenso reale anche se, al contempo, fu loro riconosciuta la possibilità di servirsi delle forze armate per il versamento delle rendite.

Con la legge del 1850, invece, in uno allo scioglimento delle congregazioni generali di carità provinciali, il controllo dei preventivi delle Opere pie che non superassero una certa soglia in termini di entrate venne rimesso agli intendenti provinciali, mantenendo per le restanti il controllo ministeriale¹⁷.

Come anticipato, con la legge 20 novembre 1859, comunemente conosciuta come “legge Rattazzi”¹⁸, si assistette successivamente allo spostamento di talune attività di controllo sulle Opere pie dal Ministero dell’Interno alle Deputazioni provinciali, sia pur con esclusione di quelle che fruivano di sussidi statali riservate

¹⁵ Non manca tuttavia in dottrina chi riconduce la “pubblica beneficenza” nello scenario preunitario a due fondamentali modelli di riferimento, ossia quello del Lombardo-Veneto e quello sardo-piemontese. In questo senso E. BRESSAN, *Percorsi del Terzo settore e dell’impegno sociale dall’unità alla prima guerra mondiale*, in E. ROSSI, S. ZAMAGNI (a cura di), *Il Terzo settore nell’Italia unita*, cit., pp. 27 ss..

¹⁶ Sulla legislazione piemontese M. PICCIALUTI CAPRIOLI, *Opere pie e beneficenza pubblica: aspetti della legislazione piemontese da Carlo Alberto all’unificazione amministrativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/1980, pp. 963 ss..

¹⁷ Su tali provvedimenti G. FARRELL-VINAY, *Le legislazioni preunitarie sulle opere pie e la legge del 1862*, in V. ZAMAGNI (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia*, cit., p. 613.

¹⁸ Dal nome del Ministro Urbano Rattazzi, che ne fu il sostenitore.

allo stesso Ministero. Il provvedimento, infatti, più che concentrarsi sulla dimensione assistenziale risultava intento a predisporre un meccanismo di controllo sull'amministrazione patrimoniale di tali enti¹⁹.

La *ratio* di controllo a presidio della liquidità delle Opere pie senza ulteriori imposizioni da parte dello Stato sul piano dell'assistenza, peraltro, valeva a segnare una netta linea di demarcazione tra la normativa piemontese e quella lombarda, in cui al controllo finanziario si accompagnava un'intromissione statale più incisiva a livello gestionale. Proprio sulla scorta di una simile differenza il Consiglio di Stato, nel 1859, si espresse negativamente in merito alla possibilità di far operare in modo composito entrambe le discipline nel territorio lombardo, evidenziando questa eccessiva connotazione "statalista". Così, la "legge Rattazzi", trovò integrale applicazione anche in Lombardia²⁰.

Ulteriori normative degne di rilievo furono, come poc'anzi rammentato, altresì predisposte nei ducati di Modena e Parma, oltre che in Toscana.

Mentre il primo ducato si connotava per un controllo effettuato dal governatore, nel ducato parmense quello stesso compito era assolto dal Ministero dell'Interno. In Toscana, invece, allorquando le Opere pie fossero state beneficiarie di contribuzioni statali erano assoggettate alla supervisione governativa, diversamente da quelle che non ne erano destinatarie, la cui supervisione era rimessa alle autorità locali. Da quanto rilevato, pertanto, si comprende come il potere di controllo dello Stato fosse un dato caratterizzante e comune ai diversi territori richiamati, sia pur con sfumature differenti rispetto al modello piemontese²¹.

Il controllo non si faceva così marcato, invece, nello Stato pontificio, in cui le Opere pie, pur dipendendo dai Vescovi, erano prevalentemente amministrate dal clero nel rispetto degli usi dei singoli territori.

¹⁹ G. SILVANO, *Origini e sviluppi del Terzo settore italiano*, in G. SILVANO (a cura di), *Società e Terzo settore. La via italiana*, cit., p. 45.

²⁰ G. FARRELL-VINAY, *Le legislazioni preunitarie sulle opere pie e la legge del 1862*, in V. ZAMAGNI (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia*, cit., p. 614, che aggiunge con riguardo alla regolamentazione lombarda come "[i]l restaurato governo austriaco aveva smantellato le Congregazioni di carità napoleoniche, in cui le opere pie erano state concentrate, e aveva reintrodotta le amministrazioni singole, ma aveva mantenuto la separazione fra le cariche amministrative patrimoniali e quelle di direzione del servizio assistenziale, entrambe ricoperte da funzionari di nomina statale dipendenti dalla Delegazione provinciale".

²¹ *Ivi*, p. 615.

Di tutt'altro tenore, peraltro, si mostrava la situazione nel Regno delle due Sicilie, che presentava una struttura assistenziale più complessa e dimostratasi poi farraginoso. Accanto alle Opere pie, invero, si articolavano le Commissioni comunali, il cui compito preminente consisteva nell'amministrazione di quelle Opere a dimensione strettamente locale che non disponessero di un consiglio di amministrazione regolarmente istaurato. Il sistema si completava, infine, con i Consigli degli ospizi che, oltre alla verifica dei preventivi sottopostigli dai soggetti ora menzionati per la loro trasmissione all'approvazione del Ministero dell'Interno, erano chiamati a svolgere un'importante funzione di determinazione dei c.d. "rattazzi", ovverosia dei tributi che ad essi dovevano corrispondere le Opere pie²².

L'esperienza dei governi provvisori confermò un quadro regolamentare del tutto eterogeneo e connotato, talvolta, addirittura da una sorta di "circolazione" dei modelli sviluppatasi nelle esperienze pregresse.

Così, se in Toscana si auspicò – sia pur nell'ambito della cornice legislativa già presente – una riorganizzazione complessiva delle Opere pie, nei ducati di Modena e Parma furono recepite le normative piemontesi²³.

Lo Stato pontificio, invece, assistette a un più radicale riassetto dovuto all'istituzione delle Congregazioni di carità di stampo napoleonico, che furono introdotte con l'intento di arginare il potere clericale sulle Opere pie. Infine al meridione si optò, assieme a una riduzione complessiva delle spese, per una esclusione del clero dalla gestione della beneficenza, oltre che alla razionalizzazione del sistema dei Consigli degli ospizi: disegno che solo parzialmente sembrò potersi realizzare²⁴.

Furono queste, quindi, le premesse storiche e normative su cui si innestò la prima disciplina organica sulle Opere pie dopo l'unificazione del Regno.

Come si è avuto modo di vedere, pur nella loro eterogeneità e nel divario esistente tra le rispettive discipline, esse erano accomunate da una più o meno incisiva esigenza di supervisione "dall'alto" sugli enti caritatevoli e assistenziali,

²² *Ivi*, p. 616 s.. Queste "tasse", oltre a finanziare il sostentamento dei Consigli stessi, tra le altre cose, servivano a finanziare i manicomi e gli ospizi reali, nonché per apportare risorse agli enti di beneficenza.

²³ Così come accadde in Umbria con l'applicazione della legge Rattazzi.

²⁴ *Ivi*, pp. 617 ss..

ciò costituendo il substrato giuridico e culturale su cui poté svilupparsi una delle prime fasi cruciali per l'evoluzione del "Terzo settore" nel nuovo contesto unitario.

2. La legge n. 753 del 1862 sulle Opere pie: tra esigenza di alleggerimento degli strumenti di controllo e pubblicizzazione "debole".

Dinanzi al tentativo dei provvedimenti preunitari volto ad assimilare la dimensione caritativa privata alla gestione e al controllo pubblico, nel Regno d'Italia sembrò affermarsi fin da subito la consapevolezza dei possibili riflessi positivi che avrebbe potuto ricoprire, nel percorso di aggregazione del nuovo Stato, un intervento nel campo della carità e della beneficenza²⁵.

Non a caso una delle misure più significative varate successivamente all'unificazione si sostanziò, in tale ambito, proprio nell'adozione della legge 3 agosto 1862, n. 753, meglio nota come la "gran legge" sulle Opere pie²⁶.

A fondamento di questo articolato vi era l'idea di predisporre una regolamentazione omogenea rispetto alle plurime e diversificate esperienze dislocate lungo tutta la penisola - attraverso una sorta di "istituzionalizzazione"²⁷ del "Terzo settore" - con l'intento, tuttavia, di non interferire sulla sfera di autonomia degli enti caritatevoli.

In altri termini, se l'esigenza rimaneva comunque quella di assicurare un'adeguata supervisione a livello gestionale, l'intensità del controllo pareva attenuarsi rispetto all'archetipo disegnato dalla "legge Rattazzi", mostrandosi la nuova normativa al contempo attenta a non interferire eccessivamente sulla sfera di autonomia amministrativa di tali istituzioni private²⁸.

²⁵ G. SILVANO, *Origini e sviluppi del Terzo settore italiano*, in G. SILVANO (a cura di), *Società e Terzo settore. La via italiana*, cit., p. 44.

²⁶ Per una riflessione su tale legge E. BRESSAN, *La disciplina delle Opere pie nella legge 3 agosto 1862, n. 753*, in AA.VV., *L'autonomia delle I.P.A.B., storia, problemi, prospettive*, Rimini, 1996, pp. 21 ss..

²⁷ E. BRESSAN, *Percorsi del Terzo settore e dell'impegno sociale dall'unità alla prima guerra mondiale*, in E. ROSSI, S. ZAMAGNI (a cura di), *Il Terzo settore nell'Italia unita*, cit., p. 33.

²⁸ P. ADDIS, E. FERIOLI, E. VIVALDI, *Il Terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, in E. ROSSI, S. ZAMAGNI (a cura di), *Il Terzo settore nell'Italia unita*, cit., p. 145.

Ad ogni modo, la legge ebbe il pregio anzitutto di delimitare il suo ambito “soggettivo” di operatività, rivolgendosi a tutti quegli istituti di carità e beneficenza, oltre che più in generale a qualsiasi ente morale, che avessero tra i propri scopi - in via esclusiva o parziale - quelli di “soccorrere alle classi meno agiate, tanto in istato di sanità che di malattia, di prestare loro assistenza, educarle, istruirle od avviarle a qualche professione, arte o mestiere”²⁹.

La legge, per vero, si rivolgeva altresì a quegli istituti di carità e beneficenza che avessero al contempo uno scopo ecclesiastico o che fossero “retti nella parte economica da persone o corporazioni ecclesiastiche”. La stessa però si affrancava rispetto alla regolamentazione dei comitati di soccorso, di altre istituzioni sostenute a livello patrimoniale da “temporanee obbligazioni di privati” e di particolari tipologie di fondazioni³⁰.

Un tratto saliente della normativa, tuttavia, era rappresentato dal modello amministrativo delle Opere pie che, imperniato sul criterio “autonomistico” poc’anzi evidenziato, riconosceva un ruolo preminente ad organi gestionali di vario genere (quali i corpi morali, i consigli e le direzioni), che avrebbero operato nel quadro del sistema amministrativo predisposto dai rispettivi atti costitutivi³¹, da speciali regolamenti in vigore o da risalenti consuetudini³².

A tale previsione, che risultò peraltro oggetto di una fervente discussione in sede parlamentare³³, fece il paio un complesso di regole che, se da un lato riservavano a statuti e regolamenti un’ampia sfera decisionale con riguardo alle modalità di nomina e rinnovazione dei membri delle amministrazioni³⁴, dall’altro

²⁹ Art. 1, legge 3 agosto 1862, n. 753.

³⁰ Art. 2, legge 3 agosto 1862, n. 753.

³¹ Gli atti costitutivi erano chiamati “tavole di fondazione”.

³² Art. 4, legge 3 agosto 1862, n. 753.

³³ G. SILVANO, *Origini e sviluppi del Terzo settore italiano*, in G. SILVANO (a cura di), *Società e Terzo settore. La via italiana*, cit., p. 47, secondo il quale “sul tappeto” infatti “c’era l’annosa questione dell’opportunità di una mediazione tra le esigenze di autonomia degli enti assistenziali e la necessità di una qualche forma di controllo pubblico sui medesimi. Le opere pie, che godevano del diritto di amministrarsi in base agli atti fondativi, a regolamenti speciali o secondo tradizione, trovarono un parlamento favorevole alla loro autonomia, che decise di non potenziare i poteri di controllo di organi pubblici e in particolare delle congregazioni di carità. In fondo si legiferò per rafforzare il più possibile la carità privata, ammettendo, almeno implicitamente, l’incapacità dello Stato di assumere su di sé la gestione complessiva della politica sociale italiana”.

³⁴ Art. 5, legge 3 agosto 1862, n. 753, che rimetteva agli statuti e ai regolamenti altresì le regole da osservarsi “per la regolarità delle adunanze e per la validità delle loro deliberazioni”.

dettavano un regime “legale” di incompatibilità non del tutto esaustivo e foriero di non poche criticità³⁵.

Da un punto di vista economico e contabile, inoltre, si gravavano le Opere pie di predisporre un inventario e di formare annualmente bilanci e consuntivi, oltre che dell’obbligo di avvalersi di un Tesoriere nell’ipotesi in cui godessero di rendite fisse³⁶.

Sotto questo aspetto è possibile apprezzare una linea di discontinuità rispetto alla “legge Rattazzi” atteso che il Tesoriere non era più assoggettato a una responsabilità personale per il mancato incasso delle rendite, ma soprattutto poiché il controllo ministeriale dei preventivi e dei consuntivi si riduceva alle sole Opere che beneficiassero, per una parte delle spese ordinarie, di contribuzioni dello Stato³⁷.

L’aspetto del controllo, nondimeno, era presente a livello locale ove le Deputazioni provinciali, poste a “tutela” di ciascuna Opera pia, erano chiamate ad approvare i regolamenti di amministrazione, i conti consuntivi e in alcuni casi anche i bilanci, i contratti di acquisto o di rifiuto di lasciti o donazioni e una molteplicità di altri provvedimenti³⁸.

Nella normativa figurava altresì il riconoscimento di un insieme di prerogative facenti capo al Governo, al quale era ritagliato un margine di intervento nella gestione di simili enti, evocativamente enucleate nell’ambito del titolo relativo all’“Ingerenza governativa nell’amministrazione delle Opere pie”.

Tra i poteri più significativi in tal senso vi erano quello di vigilanza attraverso delegati sul regolare andamento delle amministrazioni, oltre che quello

³⁵ Lo “statuto” delle incompatibilità era in particolare previsto dagli articoli 6 e 7 della legge 3 agosto 1862, n. 753. In merito si vedano le considerazioni di G. FARRELL-VINAY, *Le legislazioni preunitarie sulle opere pie e la legge del 1862*, in V. ZAMAGNI (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia*, cit., p. 625, per la quale deve darsi rilievo al fatto che “mancavano clausole d’incompatibilità fra cariche politiche locali e funzioni amministrative in opere pie, per cui accadeva che deputati e consiglieri provinciali rivestissero la funzione di guardiani di se stessi. Ciò avrebbe causato conflitti d’interesse e facilitato la trasformazione delle amministrazioni pie in arena di contese politiche e centri di corruzione elettorale”.

³⁶ Queste prescrizioni erano contenute, in specie, negli articoli da 8 a 11 della legge 3 agosto 1862, n. 753.

³⁷ Art. 19 della legge 3 agosto 1862, n. 753.

³⁸ Si vedano sul punto gli articoli da 14 a 18 della legge 3 agosto 1862, n. 753.

di scioglimento delle amministrazioni che non agissero nell'interesse delle Opere stesse³⁹.

A questi si accompagnava una generalizzata potestà di verifica prefettizia sullo "stato di cassa" dei Tesorieri e soprattutto la facoltà, in caso di sopravvenuta mancanza o mutamento del fine statutario, di trasformare lo scopo costitutivo delle Opere pie, sia pur discostandosi il meno possibile rispetto alle intenzioni dei fondatori e secondo un articolato procedimento⁴⁰.

Completava il quadro regolatorio, assieme a un complesso di disposizioni transitorie, la disciplina relativa alla (re)introduzione delle Congregazioni di carità, da istituirsi presso ogni Comune, cui era affidato il principale compito di amministrare beni genericamente destinati in favore dei poveri⁴¹.

Dalla disciplina sembra trasparire, quindi, l'intento di assoggettare gli istituti di carità, più che a una vera e propria direzione statale, a un controllo amministrativo e contabile con l'obiettivo di "pubblicizzare debolmente le azioni assistenziali sociali esistenti" senza alcun aggravio in termini di "impegno finanziario e 'politico' pubblico"⁴².

Il proposito di unificare a livello amministrativo il variegato contesto preunitario, però, non apparve raggiunto del tutto alla luce di quella che poi fu l'attuazione di tale regolamentazione⁴³.

³⁹ Articoli 20 e 21 della legge 3 agosto 1862, n. 753.

⁴⁰ Articoli 23 e 24 della legge 3 agosto 1862, n. 753. Con riguardo al procedimento, in particolare, quest'ultima disposizione prevedeva: "[l]a domanda per la riforma dovrà essere iniziata dai consigli comunali o provinciali, secondo che l'istituzione riguarda gli abitanti del Comune o della Provincia. Essa dovrà riunire la metà più uno dei voti dei componenti il Consiglio. Il prefetto accoglierà tutti i ricorsi degli interessati. La dimanda dei Consigli, insieme a tutti i ricorsi e al voto della Deputazione provinciale, sarà portata al Consiglio di Stato. Sul parere favorevole del Consiglio, il Ministero dell'Interno potrà sottoporre a Decreto Reale le opportune modificazioni".

⁴¹ Art. 29 della legge 3 agosto 1862, n. 753, il cui comma 1 recitava: "[l]e Congregazioni di carità amministrano tutti i beni destinati genericamente a pro dei poveri in forza di legge, o quando nell'atto di fondazione non venga determinata l'Amministrazione, Opera pia o pubblico Stabilimento in cui favore sia disposto, o qualora la persona incaricata di ciò determinare non possa o non voglia accettare l'incarico".

⁴² In questi termini A. VITTORIA, *Il Welfare oltre lo Stato. Profili di storia dello Stato sociale in Italia, tra istituzioni e democrazia*, II ed., Torino, 2014, p. 8, che aggiunge che "questo può essere il modo di sintetizzare l'esordio della legislazione sociale unitaria, consistente in una sorta di legalizzazione della carità".

⁴³ Sul punto F. DELLA PERUTA, *Le opere pie dall'Unità alla legge Crispi*, in AA.VV. *Problemi istituzionali e riforme nell'età crispina*, Roma, 1992, pp. 221 ss..

Localmente, infatti, si assistette a un'applicazione diversificata della legge, che in parte sembrò accentuare quelle difformità nel tempo radicatesi tra i vari territori⁴⁴.

Di ciò costituirono un'evidente testimonianza i risultati della prima indagine condotta su larga scala a partire dal 1861 e pubblicata solo nel 1870, che evidenziarono come nonostante le Opere pie disponessero di patrimoni di rilevante consistenza e malgrado i mutamenti apportati dalla legge, il quadro gestionale complessivo non avesse assistito a particolari evoluzioni, mantenendo al contrario un carattere di "staticità"⁴⁵.

Fu alla luce di simili conclusioni che nel 1880 fu istituita una commissione d'inchiesta, poi divenuta nota come "commissione Correnti", incaricata di condurre uno studio esteso e puntuale sulla complessiva situazione economico-amministrativa delle Opere Pie nel Regno d'Italia⁴⁶.

La commissione, la cui operatività si protrasse sino al 1889, pose in rilievo un incremento patrimoniale delle istituzioni caritatevoli, nonché la molteplicità dei loro ambiti d'intervento, evidenziando altresì forti criticità nella conduzione di alcuni settori di rilevante impatto sociale, quale la gestione dei fondi destinati alle fasce più deboli della popolazione⁴⁷.

In altri termini si stava ormai diffondendo il convincimento che, quella che era stata indicata negli auspici dei suoi sostenitori e nell'imminenza della sua adozione una "gran legge", stesse ormai facendo emergere tutte le sue problematiche.

Questa, infatti, non aveva raggiunto i suoi scopi negli ambiti in cui si era prefissata di intervenire efficacemente, non avendo in concreto unificato le

⁴⁴ G. SILVANO, *Origini e sviluppi del Terzo settore italiano*, in G. SILVANO (a cura di), *Società e Terzo settore. La via italiana*, cit., p. 48, che infatti rileva come "[d]ove l'amministrazione delle opere pie e le congregazioni di carità si erano maggiormente adattate allo spirito della legge del 1862, come in Piemonte e Lombardia, la situazione era soddisfacente, mentre in altre Regioni, come nel Mezzogiorno o nell'ex Stato pontificio, la stessa normativa era rimasta pressoché inosservata e non si era riusciti a evitare che amministratori senza scrupoli approfittassero del 'patrimonio dei poveri' per fini personali".

⁴⁵ *Ivi*, p. 52.

⁴⁶ Sull'indagine condotta dalla commissione Correnti, in particolare, si veda S. LEPRE, *Opere pie anni '80. L'inchiesta conoscitiva economico - morale - amministrativa, presieduta da Cesare Correnti*, in M. BIGARAN (a cura di), *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, Milano, 1986, pp. 146 ss..

⁴⁷ G. DA MOLIN, *Città e modelli assistenziali nell'Italia dell'Ottocento*, Bari, 2013, p. 37 s..

esperienze preunitarie né tanto meno avendo assicurato un'adeguata tutela nella gestione dei patrimoni e nell'erogazione dei servizi di assistenza.

V'è tuttavia da considerare che la “macchina amministrativa” all'indomani dell'unificazione disponesse di uno scarso numero risorse umane, specie all'interno delle prefetture, fattore questo che di certo non influì positivamente in ordine all'efficace e puntuale applicazione della legge del 1862⁴⁸.

Stava oramai diventando improcrastinabile, quindi, un intervento riformatore⁴⁹ in questo delicato settore, che per la verità attraeva attorno a sé interessi trasversali, tanto di natura privata, quanto pubblica.

Non sussisteva, infatti, esclusivamente un interesse dei privati e della Chiesa volto a consolidare una gestione di risalente tradizione. Al contrario avanzava, contemporaneamente, una sempre maggiore attenzione delle istituzioni statali e locali per la gestione degli enti assistenziali, ritenuti, a parere di taluno, in grado di sopperire efficacemente “alla carenza di una politica sociale pubblica ancora troppo poco strutturata”⁵⁰.

Furono i risultati ottenuti dalla commissione Correnti, ad ogni modo, a rendere più chiaro il complessivo scenario e le criticità delle istituzioni pie in Italia. Essa, in particolare, rappresentò il passaggio più significativo di tutto quel dibattito sorto successivamente all'approvazione della “gran legge”, che poi avrebbe condotto alla “svolta” in senso pubblicistico costituita dalla “legge Crispi” del 1890.

3. Il problema del riconoscimento giuridico delle Società di mutuo soccorso: esperienze europee e dinamiche evolutive interne.

Prima di passare a svolgere una riflessione a margine del processo di avanzamento della dimensione pubblicistica nella materia della beneficenza,

⁴⁸ G. FARRELL-VINAY, *Le legislazioni preunitarie sulle opere pie e la legge del 1862*, in V. ZAMAGNI (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia*, cit., p. 633.

⁴⁹ Sul processo di riforma delle Opere pie si veda F. DELLA PERUTA, *Riforma sanitaria e riforma delle Opere pie*, in A. G. RICCI, L. MONTEVECCHI (a cura di), *Francesco Crispi. Costruire lo Stato per dare forma alla Nazione*, Roma, 2009, pp. 288 ss..

⁵⁰ G. SILVANO, *Origini e sviluppi del Terzo settore italiano*, in G. SILVANO (a cura di), *Società e Terzo settore. La via italiana*, cit., p. 56.

merita sviluppare alcune osservazioni sul ruolo dell'intervento statale in riferimento al mutualismo associativo di fine '800⁵¹, che può considerarsi tra le più significative esperienze di "Terzo settore" affermatesi in quel periodo in Italia.

Pare necessario, in specie, soffermarsi sull'analisi del problema del riconoscimento giuridico delle società di mutuo soccorso intervenuto "a cavallo" delle due grandi riforme sull'assistenza dopo l'unificazione del Regno d'Italia⁵².

Nel 1886, difatti, nella temperie del dibattito sulla riforma della legislazione sulle Opere pie, fu adottata quell'importante normativa nota come "legge Berti", volta ad offrire una sistematizzazione ad un fenomeno, quello appunto delle società di mutuo soccorso⁵³, in continua evoluzione.

Il mutualismo associativo, per vero, stava acquisendo una sempre maggiore importanza all'interno di un contesto socio-culturale interessato da un progressivo sviluppo economico e da un imponente processo di industrializzazione, oltre che da un'emersione sempre più marcata della "questione sociale".

È interessante notare, tuttavia, come tali "società", lungi dal rappresentare un *unicum* del panorama italiano, fossero fiorite in realtà in tutto il contesto europeo, tanto che le primigenie manifestazioni di fenomeni a queste assimilabili vengono solitamente ricondotte all'Inghilterra del XVIII secolo.

In questo periodo comparvero alcune forme associative composte prevalentemente da operai, tra gli scopi principali delle quali vi è era l'apporto di una tutela assicurativa per gli incidenti occorsi a quei lavoratori che al contempo avessero corrisposto delle quote a titolo di partecipazione.

Tale vicenda trovò la sua massima espressione con le c.d. *Friendly Societies* che, oltre a fornire un sussidio alla classe operaia, cercavano di soddisfare le

⁵¹ Con riguardo a tale fenomeno si veda P. MASSA, A. MOIOLI (a cura di), *Dalla corporazione al mutuo soccorso. Organizzazione e tutela del lavoro tra il XVI e XX secolo*, Milano, 2004, nonché A. CHERUBINI, *Beneficenza e solidarietà. Assistenza pubblica e mutualismo operaio 1860-1900*, Milano, 1991. Si segnalano altresì F. TAROZZI, *La rete di solidarietà del mutualismo ottocentesco*, in V. ZAMAGNI (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia*, cit., pp. 529 ss. e D. MARUCCO, *Mutualismo e sistema politico. Il caso italiano (1862-1904)*, Milano, 1981.

⁵² Ossia tra la "gran legge" del 1862 e la legge 17 luglio 1890, n. 6972, conosciuta anche come "legge Crispi".

⁵³ Su questa espressione E. PATRIARCA, *Società di mutuo soccorso*, in AGENZIA PER IL TERZO SETTORE (a cura di), *Il Terzo settore dalla A alla Z. Parole e volti del non profit*, Milano, 2011, pp. 272 ss..

esigenze di tutela di tutte quelle categorie di lavoratori generalmente assoggettate a un rischio di tipo infortunistico o occupazionale.

Si cercò di frapporre un ostacolo alla loro espansione con l'approvazione, nel 1799 e nel 1800, delle *Combination Laws*, che resero quelle "società" clandestine, con l'obiettivo di evitare che al loro interno potessero trovare terreno fertile le idee rivoluzionarie francesi.

Ad ogni buon conto, la loro diffusione non sembrò arrestarsi ma semplicemente assumere una veste di "segretezza" - anche se la loro permanenza non fu certamente semplice - almeno sino a quando, tra il 1824 e il 1825, quelle leggi furono abrogate⁵⁴.

Il superamento di tale normativa gli attribuì una nuova linfa vitale e ancor più, attorno alla metà del XIX secolo, una nuova regolamentazione ne valorizzò la diffusione attraverso la predisposizione di un procedimento assai semplificato che consentiva loro di ottenere dignità giuridica.

Essa costituì peraltro un punto di riferimento per le società di mutuo soccorso di tutto il continente e, in specie, di quelle italiane, che nonostante le ripetute richieste - come osserveremo di seguito - non videro mai applicarsi un regime assimilabile a questa disciplina⁵⁵.

In disparte l'esperienza inglese, tra le più rilevanti è possibile altresì ricordare quella francese, in cui parimenti, sia pur per ragioni diverse, le associazioni

⁵⁴ Per questa ricostruzione sulle origini delle società di mutuo soccorso in Inghilterra L. GHEZA FABBRI, *Solidarismo in Italia fra XIX e XX secolo. Le società di mutuo soccorso e le casse rurali*, Torino, 1996, pp. 8 ss., che evidenzia come prima delle *Friendly Societies*, affermatesi a partire dal 1750, si fossero diffuse alcune primigenie forme di società di mutuo soccorso quali, in particolare, i *Box Clubs*, i *Penny Clubs* e gli *Halfpenny Clubs*. Il nome di questi ultimi era infatti "legat[o] alle prime quote contributive richieste per una piccola garanzia assicurativa offerta ai lavoratori". Peraltro, sullo scenario successivo all'approvazione delle *Combination Laws*, precisa come "[d]a allora e per un quarto di secolo la storia del movimento operaio inglese fu caratterizzata dalla diffusione di società segrete, da vere e proprie persecuzioni con condanne molto dure, da grandi scioperi in cui le *Friendly Societies* rendevano possibile ai lavoratori resistere per periodi anche lunghi, come avvenne a Manchester nel 1810, quando migliaia di operai ricevettero dalle organizzazioni di Mutuo Soccorso il sostegno di 1500 sterline per ogni settimana di sciopero. Agli albori del XIX secolo le *Friendly Societies* erano in Inghilterra numerose e forti: circa 7.000 con ben 600.000 soci, molti dei quali, predicando una vita parsimoniosa e rigorosamente calvinista, diedero inizio alle primissime Casse di Risparmio per i ceti più umili".

⁵⁵ Su tali aspetti L. GHEZA FABBRI, *Le società di mutuo soccorso italiane nel contesto europeo fra il XIX e il XX secolo*, in V. ZAMAGNI (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia*, cit., p. 505 s..

operaie furono per lungo tempo relegate a una dimensione clandestina, vittime della legge *Le Chapelier*⁵⁶.

Per la verità gli aspetti di comunanza tra le due vicende furono svariati (come la marcata rivendicazione da parte delle società di mutuo soccorso della propria indipendenza, oltre a una decisa ostilità rispetto all'ingerenza statale) e, così come accadde in Inghilterra, fu loro riconosciuta rilevanza giuridica solo nella seconda metà dell'800.

A partire dagli anni '70, perciò, trovarono una grande diffusione, che poi si implementò ulteriormente assieme alla progressiva industrializzazione transalpina sul finire del secolo.

Nel frattempo il fenomeno aveva pervaso gran parte del continente, tanto che il mutualismo iniziò a radunarsi in congressi internazionali, in cui confluivano le diverse idee ed esperienze dai vari contesti europei⁵⁷.

In Italia⁵⁸ il mutualismo fecondò in concomitanza con l'approvazione dello Statuto Albertino - nonostante quest'ultimo non contemplasse un'esplicita previsione sulla libertà di associazione - e la sua prima testimonianza viene ricondotta a una società costituita a Pinerolo nel 1848⁵⁹.

A seguito dell'unificazione, esso si estese dapprima nelle regioni del Nord, poi, solo successivamente, in quelle del Sud⁶⁰, e fin dal decennio seguente si

⁵⁶ L. GHEZA FABBRI, *Solidarismo in Italia fra XIX e XX secolo. Le società di mutuo soccorso e le casse rurali*, cit., p. 10 s.. A tal proposito l'Autrice ricorda che i "tumulti del *Compagnonnage*, con le espressioni più violente di luddismo, ci hanno lasciato il termine "sabotaggio" a ricordo dei poveri zoccoli di legno ("*sabots*") con cui gli operai rompevano le macchine nel furore della miseria e della clandestinità alle quali erano obbligate le loro associazioni dalla legge *Le Chapelier*".

⁵⁷ L. GHEZA FABBRI, *Le società di mutuo soccorso italiane nel contesto europeo fra il XIX e il XX secolo*, in V. ZAMAGNI (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia*, cit., p. 507 s., che evidenzia come il fenomeno si sviluppò, oltre che in Inghilterra e in Francia, prevalentemente nei paesi scandinavi, in Germania, in Belgio, oltre che in Spagna e in Portogallo.

⁵⁸ Sul tema della progressiva affermazione delle società di mutuo soccorso in Italia si veda R. ALLIO, *Le origini delle società di mutuo soccorso in Italia*, in V. ZAMAGNI (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia*, cit., pp. 487 ss..

⁵⁹ Ricorda questo avvenimento A. LUCIANO, *Dalle società di mutuo soccorso alla mutualità. Risposte alla crisi del welfare*, in *Euricse Working Paper*, n. 32/2012, p. 3.

⁶⁰ P. BATTILANI, *I protagonisti dello Stato sociale italiano prima e dopo la legge Crispi*, in V. ZAMAGNI (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia*, cit., p. 652, che imputa questo ritardo a un generale minor radicamento delle società nelle regioni meridionali e a una maggiore difficoltà riscontrata nella loro amministrazione.

registrò un forte incremento delle società operaie in Piemonte, Lombardia e Toscana⁶¹.

Colpisce infatti il dato per cui, se al momento dell'unificazione se ne potevano contare poco meno di quattrocentocinquanta, circa dieci anni dopo quel numero fosse lievitato sino a farle più che triplicare⁶².

Fu così che emerse l'esigenza di concepire una prima disciplina di un fenomeno che stava assumendo un ruolo sociale sempre più significativo e che, pertanto, iniziava a porre non pochi interrogativi nelle *élites* liberali.

A fondamento della riflessione sull'opportunità di una regolamentazione giuridica, in particolare, si individua una sostanziale ragione: quella di assicurare allo Stato un controllo di questo delicato ambito⁶³ assieme a un blando onere fiscale per le casse pubbliche.

Ciononostante il percorso che condusse all'approvazione della legge 15 aprile 1886 n. 3818 fu non poco articolato e al suo interno maturarono accesi contrasti.

Un primo fondamentale "passaggio" di questo complesso processo evolutivo è rappresentato dal progetto "Maiorana Caltabiano" del 1877, che diede luogo a un vivace dibattito tra gli addetti ai lavori.

L'idea di partenza era infatti quella di recepire il "modello inglese" poc'anzi rammentato, attraverso il riconoscimento della personalità giuridica a tutte quelle società che avessero presentato alcuni requisiti minimi e a prescindere da qualsivoglia valutazione discrezionale da parte dell'Amministrazione.

Nonostante un simile proposito fosse generalmente gradito dai rappresentanti del mutualismo, l'esito finale condusse alla predisposizione di un modello in realtà poco flessibile, lontano dalle esigenze concrete e che, tra le altre cose,

⁶¹ A. VITTORIA, *Il Welfare oltre lo Stato. Profili di storia dello Stato sociale in Italia, tra istituzioni e democrazia*, cit., p. 10.

⁶² Sul punto si veda L. TESTA, *Il senso della mutualità. Storia della CAMPA*, Bologna 2012, p. 46, che evidenzia come dopo un primo riscontro del Ministero dell'Agricoltura, dell'Industria e del Commercio che aveva accertato la presenza di 447 società, una seconda indagine compiuta nel 1883 ne avesse rilevate 1.447.

⁶³ Quello che è stato efficacemente identificato come il "govern[o] in senso pubblico [di questa] rete di protezione sociale" da A. VITTORIA, *Il Welfare oltre lo Stato. Profili di storia dello Stato sociale in Italia, tra istituzioni e democrazia*, cit., p. 10.

subordinava siffatto riconoscimento a condizioni ritenute eccessivamente rigorose⁶⁴.

Per questo si assistette a una netta presa di posizione contraria da parte dei rappresentanti del “Congresso nazionale delle Società di mutuo soccorso” svoltosi nell’ottobre del medesimo anno a Bologna, che pur accogliendo con favore l’idea del riconoscimento giuridico, videro nel progetto un tentativo di controllo statale eccessivamente limitativo della loro sfera di autonomia⁶⁵.

Nemmeno il successivo progetto di legge “Miceli” del 1880, tuttavia, condusse all’adozione di una normativa organica.

Oltre a imporre vincoli di vario genere⁶⁶, questo ruotava attorno all’idea di fondo della necessità di un’attrazione al settore pubblico del mutualismo, che, dato il suo esplicarsi “dal basso”, non era ritenuto in condizione di assicurare un sufficiente livello tecnico e qualitativo.

Nel dibattito parlamentare il progetto non giunse però sino all’approvazione definitiva, ostacolata da un’iniziativa di senso contrario che recepì gran parte delle suggestioni del nuovo Congresso nazionale mutualistico tenutosi nello stesso 1880⁶⁷.

Solo nell’aprile di sei anni dopo, di conseguenza, fu approvata la legge n. 3818 rubricata “Costituzione legale delle Società di Mutuo soccorso fra gli Operai”, poi divenuta nota anche con il nome del Ministro che ne fu ideatore, Domenico Berti⁶⁸.

⁶⁴ Il progetto fu presentato in Parlamento ma non pervenne mai alla discussione. Sul punto L. GHEZA FABBRI, *Solidarismo in Italia fra XIX e XX secolo. Le società di mutuo soccorso e le casse rurali*, cit., pp. 26 ss.. I requisiti, in specie, consistevano in un “vaglio degli scopi indicati nello Statuto, che dovevano essere rigorosamente attinenti al Mutuo Soccorso, inoltre, vi si faceva obbligo di tenere l’elenco dei soci, la redazione delle tavole di malattia e di mortalità, la puntualizzazione del saggio di interesse adottato per tariffe”. L’Autrice rileva altresì come per la verità già a partire dagli anni Sessanta fossero emerse due diverse posizioni in merito alle modalità con cui procedere a una regolamentazione giuridica del mutualismo. Difatti, a fronte di un orientamento che nell’integrale recepimento del modello inglese intendeva riconoscere a tutte le società operaie la possibilità di ottenere la personalità giuridica attraverso la mera iscrizione in un registro comunale, ve n’era un altro che invece preferiva subordinare l’acquisto di tale regime giuridico alla preventiva valutazione di una commissione appositamente costituita.

⁶⁵ G. MANACORDA, *Il movimento operaio italiano attraverso i suoi congressi*, Roma, 1992, p. 147 ss..

⁶⁶ Quali, tra i più significativi, il rapporto di congruità tra sussidi riconosciuti e contribuzioni versate, nonché la suddivisione di risorse e scritture contabili per ambito di operatività.

⁶⁷ Rileva questi aspetti in particolare L. GHEZA FABBRI, *Solidarismo in Italia fra XIX e XX secolo. Le società di mutuo soccorso e le casse rurali*, cit., p. 30.

⁶⁸ Allora Ministro dell’Agricoltura, dell’Industria e del Commercio nel Governo Depretis V.

Aspetto caratterizzante la normativa, nella sua originaria formulazione, era la limitazione della possibilità di acquisto della personalità giuridica alle sole società che perseguissero, in tutto o in parte, taluno degli scopi “mutualistici” espressamente indicati, ossia quelli di “assicurare ai soci un sussidio nei casi di malattia, di impotenza al lavoro o di vecchiaia; venire in aiuto alle famiglie dei soci defunti”⁶⁹.

È interessante notare altresì come la legge enucleasse una serie di ulteriori attività che questi soggetti potevano svolgere - che arrivavano a estendersi perfino alla cooperazione nell’educazione dei soci e delle loro famiglie - a condizione però che vi fosse una puntuale rendicontazione delle spese rivolte a tali finalità aggiuntive; si escludeva peraltro ogni forma di erogazione pecuniaria destinata al perseguimento di scopi eterogenei rispetto a quelli legislativamente predeterminati⁷⁰.

Sembra costituire una precisa scelta di campo, invece, l’esclusione dalla sfera di operatività della normativa di tutte quelle società aventi una finalità eminentemente pensionistica.

Questa preferenza è stata in particolare ritenuta sintomatica della volontà del legislatore di reagire a quell’eccessiva “disinvoltura” nella gestione delle risorse finanziarie da parte di talune società che sembrava diffondersi pericolosamente, nonostante gli ingenti oneri economici cui spesso si trovavano a far fronte⁷¹.

⁶⁹ Art. 1, legge 15 aprile 1886, n. 3818.

⁷⁰ L’art. 2 infatti stabiliva che “[l]e Società di Mutuo soccorso potranno inoltre cooperare all’educazione dei soci e delle loro famiglie, dare aiuto ai soci per l’acquisto degli attrezzi del loro mestiere ed esercitare altri uffici propri delle istituzioni di previdenza economica. Però in questi casi deve specificarsi la spesa e il modo di farvi fronte nell’annuo bilancio. Eccettuate le spese di amministrazione, il denaro sociale non può essere erogato ai fini diversi da quelli indicati in quest’articolo e nel precedente”.

⁷¹ L. GHEZA FABBRI, *Solidarismo in Italia fra XIX e XX secolo. Le società di mutuo soccorso e le casse rurali*, cit., p. 32 s. V’è da rilevare come alle società con finalità pensionistica fosse comunque riconosciuta dignità giuridica a mente della disciplina civilistica, sia pur attraverso un provvedimento regio, rilasciato per la verità solo occasionalmente, qualora fosse riscontrata una particolare solidità finanziaria. L’Autrice, peraltro, pone in evidenza come una vera e propria limitazione per le società di mutuo soccorso operaie fosse rappresentata dall’impossibilità di poter erogare danaro sociale per scopi diversi rispetto a quelli normativamente stabiliti. In virtù di questa previsione - contenuta nel comma secondo dell’art. 2 - non era quindi possibile alcun esborso destinato ad attività politiche. Prassi, questa, che invece a partire dagli anni ‘80 del XIX secolo sembrava proliferare specialmente al meridione, in cui si assisteva sovente alla costituzione di società di mutuo soccorso il cui precipuo scopo era quello di assicurare il proprio supporto a livello elettorale.

Era inoltre significativo il vincolo, posto dal primo comma dell'art. 5 della legge, che imponeva l'iscrizione degli amministratori fra i soci effettivi delle società di mutuo soccorso, previsione concepita con il probabile scopo di evitare che soggetti esterni alla stessa, in specie finanziatori, potessero esercitare un potere di influenza sulle scelte gestionali.

Degne di nota sono, infine, la previsione sull'acquisto della personalità giuridica, subordinato alla registrazione presso la cancelleria del Tribunale⁷², nonché quella concernente l'obbligo per le società registrate di trasmettere all'amministrazione ministeriale copia degli statuti e un resoconto annuale⁷³: disposizione, quest'ultima, che sembra evocativa di un permanente interesse dello Stato a esercitare un controllo sulla loro conduzione.

La legge Berti tuttavia non riscosse il successo sperato e di ciò resero testimonianza i dati di una relazione ministeriale stilata a circa dieci anni dalla sua entrata in vigore, che evidenziò come solo un numero esiguo di società di mutuo soccorso presenti sul territorio nazionale avesse chiesto il riconoscimento giuridico⁷⁴.

Tra le possibili spiegazioni di questo risultato sono state poste in rilievo, in uno allo scetticismo palesato dalle società verso l'apparato burocratico (avvertito come sempre più pervaso da fenomeni corruttivi), l'approvazione di importanti misure che intervennero su ambiti sino a quel momento di loro esclusivo appannaggio⁷⁵.

V'è da osservare, in ogni caso, come le società di mutuo soccorso si siano imposte tra le più significative esperienze di "Terzo settore" di fine Ottocento⁷⁶ e

⁷² Art. 4, legge 15 aprile 1886, n. 3818.

⁷³ Art. 10, legge 15 aprile 1886, n. 3818.

⁷⁴ L. GHEZA FABBRI, *Solidarismo in Italia fra XIX e XX secolo. Le società di mutuo soccorso e le casse rurali*, cit., p. 35 s..

⁷⁵ *Ibidem*. Tra queste l'Autrice indica l'introduzione nel 1898 di un'assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro e l'istituzione, nello stesso anno, della Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia.

⁷⁶ Deve rammentarsi come un'ulteriore vicenda di sicuro rilievo - coeva per nascita al fenomeno delle società di mutuo soccorso e simile a questo per diffusione in tutto il continente europeo - sia quella della cooperazione. La prima esperienza cooperativa in Italia, infatti, viene fatta risalire al 1854, anno in cui fu costituito a Torino il "Magazzino di previdenza", una cooperativa di consumo ad iniziativa operaia. Sul tema della cooperazione di consumo, anche nella sua prospettiva di collegamento con il mutuo soccorso, si veda in particolare V. ZAMAGNI, P. BATTILANI, A. CASALI, *La cooperazione di consumo in Italia. Centocinquanta anni della Coop consumatori: dal primo spaccio a leader della moderna distribuzione*, Bologna, 2004, pp. 25 ss..

il problema del loro riconoscimento giuridico appare verosimilmente sintomatico di quella costante difficoltà che lo Stato sembrò riscontrare nella regolamentazione di simili fenomeni ad “alto contenuto sociale”.

Malgrado tali aggregazioni non fossero con ogni probabilità del tutto invisibili - sia perché caratterizzate da un connotato conflittuale più debole rispetto alle associazioni sindacali, sia per l'importante ruolo educativo che svolsero - la loro disciplina giuridica non raggiunse i risultati dalle stesse sperati.

Esito cui non può escludersi abbia condotto quell'atteggiamento “ambivalente” dello Stato, orientato a disimpegnarsi da qualsivoglia sostegno economico ma, al contempo, attento ad esercitare comunque un potere di controllo nei loro confronti⁷⁷.

La normativa, nonostante talune modificazioni intervenute solo in tempi recenti⁷⁸, è rimasta tuttavia in vigore nella sua struttura fondamentale sino ai giorni nostri, tanto che anche il nuovo codice del Terzo settore fa ad essa un esplicito rinvio⁷⁹.

La cooperazione assistette a una rapida diffusione in seguito alla sua nascita, tanto che trovò una prima disciplina nel Codice di commercio del 1882 in cui veniva assimilata al modello delle società anonime, sia pur nell'ambito di una struttura e di regole ispirate a canoni democratici. Segnalano questo aspetto P. ADDIS, E. FERIOLO, E. VIVALDI, *Il Terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 155, nonché S. ZAMAGNI, V. ZAMAGNI, *La cooperazione*, Bologna, 2008, p. 74. Sembra opportuno rammentare, infine, come la legge 31 maggio 1903, n. 254, nota come “legge Luzzatti”, riservasse un ruolo di primo piano alle cooperative edilizie, quali “principali operatori” dell'edilizia economica e popolare, così come rilevato da C. BORZAGA, A. SANTUARI, *L'evoluzione del Terzo settore in Italia*, in A. MATA CENA (a cura di), *Aziende non profit. Scenari e strumenti per il Terzo settore*, Milano, 1999, p. 39. Sul fenomeno cooperativo, più in generale, si veda L. BAGNOLI (a cura di), *La funzione sociale della cooperazione. Teorie, esperienze e prospettive*, Roma, 2011.

⁷⁷ Sul punto si vedano anche le considerazioni di A. VITTORIA, *Il Welfare oltre lo Stato. Profili di storia dello Stato sociale in Italia, tra istituzioni e democrazia*, cit., p. 11, che mette in collegamento l'esperienza del mutualismo con quella delle Opere pie rilevando in particolare: “[c]ome con la legge [...] del 1862, la vicenda della legislazione e delle istituzioni sociali in Italia, dunque, prosegue sui binari del sostanziale disimpegno fiscale e politico del pubblico, attraverso il tentativo di includere i segmenti della solidarietà sociale preesistenti allo Stato - la beneficenza, ed ora l'assicurazione sociale e i germi della previdenza - dentro un regime di controllo e regolazione pubblicistica, secondo un uso opportunistico della sussidiarietà sociale”.

⁷⁸ Modifiche introdotte con il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con legge 17 dicembre 2012, n. 221.

⁷⁹ Si tratta, in particolare, del rinvio di cui all'art. 42 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, contenuto all'interno del Titolo V, nel Capo VI, rubricato “Delle società di mutuo soccorso”, il quale sancisce in modo espresso che “[l]e società di mutuo soccorso sono disciplinate dalla legge 15 aprile 1886, n. 3818, e successive modificazioni”.

4. La “svolta” in senso pubblicistico della legge Crispi.

A seguito delle riflessioni svolte sul fenomeno, cronologicamente intermedio, delle società di mutuo soccorso, giova ora tornare a riflettere sul complesso processo di riforma della legge sulle Opere pie.

Dando seguito ai precedenti rilievi, si evidenzia a tal proposito come i risultati dell’“inchiesta Correnti” furono preceduti da un dibattito assai variegato in merito alle modalità, e più generalmente all’approccio, con cui procedere a un ripensamento della “gran legge” del 1862, che in parte avrebbe poi avuto un riflesso anche sugli esiti finali della riforma.

Così, si avvicendarono due fondamentali orientamenti: l’uno teso a un intervento di portata nel complesso ridotta ma non per questo meno marcata, l’altro volto a incidere in modo risoluto sull’intero impianto normativo, trasformandone i contenuti e in definitiva concependo una ridefinizione totale del sistema della beneficenza⁸⁰.

Ad ogni buon conto v’è da rilevare come, nonostante la pluralità di vedute, fosse pressoché unanime la volontà di rideterminare i contorni della regolamentazione al tempo vigente, sia pur nel difficile intento di trovare un adeguato bilanciamento tra il “rifiuto di automatismi giuridici” e la necessità di assicurare una “solidarietà diffusa”⁸¹.

Il sistema dei controlli della legge del 1862 era infatti ritenuto inconsistente e risultavano non meno gravi le responsabilità dei vari livelli istituzionali chiamati a garantirne l’effettività⁸².

Allo scenario tracciato dall’inchiesta Correnti si accompagnò un progetto predisposto dalla medesima Commissione che l’aveva condotta e che per la verità, nonostante modificasse i contenuti della precedente normativa, non ne rinnegava i principi ispiratori.

⁸⁰ E. BRESSAN, *Percorsi del Terzo settore e dell’impegno sociale dall’unità alla prima guerra mondiale*, in E. ROSSI, S. ZAMAGNI (a cura di), *Il Terzo settore nell’Italia unita*, cit., p. 39 s.. Nel contributo si segnalano segnatamente i sostenitori delle due fondamentali posizioni. Tra i primi vi erano VILLARI, LUZZATTI, CORRENTI, BODIO e SCOTTI, mentre tra i secondi assunse un ruolo significativo in particolare CARAVAGGIO, che fu tra i primi a denunciare le inefficienze nell’amministrazione delle Opere pie.

⁸¹ *Ivi*, p. 40.

⁸² *Ibidem*.

Al suo interno si era invero formata una salda maggioranza che si impegnava a consolidare l'autonomia alle Opere pie, incidendo in modo più marcato sul sistema delle incompatibilità degli amministratori e rafforzando l'apparato dei controlli⁸³.

Si intendeva altresì implementare le attribuzioni delle Congregazioni di carità nell'ottica di un potenziamento della beneficenza nei confronti degli indigenti, introducendo inoltre il principio del domicilio di soccorso, mutuato dalle principali esperienze europee⁸⁴.

Come noto, tuttavia, le intenzioni espresse con il "progetto Correnti", furono nel complesso disattese, non trovando un seguito nella successiva legge 17 luglio 1890, n. 6972 che approdò a esiti di diverso tenore⁸⁵.

Quest'ultima, peraltro, sembrò mostrarsi coerente con un clima politico in cui si assisteva a un progressivo consolidamento delle istanze centralistiche e degli strumenti di controllo governativo sul territorio, con l'intento di assicurare una più incisiva supervisione su quegli ambiti sociali potenzialmente in conflitto con i valori liberali⁸⁶.

Con tale provvedimento, nondimeno, si è colto un radicale mutamento di prospettiva con cui si mosse la classe dirigente rispetto a quanto accaduto circa tre decenni prima all'indomani dell'unificazione.

In quel momento, infatti, la genericità della disciplina sui controlli - accompagnata successivamente da una sua applicazione poco solerte - appariva sintomatica della prudenza con cui si voleva approcciare un ambito intriso di istanze tra loro contrastanti e di complessa dipanatura⁸⁷.

⁸³ G. FARRELL-VINAY, *Povertà e politica nell'Ottocento. Le opere pie nello stato liberale*, cit., pp. 276 ss..

⁸⁴ S. LEPRE, *Le difficoltà dell'assistenza. Le Opere pie in Italia fra '800 e '900*, Roma, 1988, p. 126.

⁸⁵ Si precisa, per quanto in questa sede può rilevare, che sulla legge, a quasi cento anni dalla sua entrata in vigore, si abbatté l'importante e nota declaratoria d'incostituzionalità rappresentata dalla pronuncia della Consulta n. 396 del 1988, di cui si darà conto nel prosieguo della trattazione.

⁸⁶ A. VITTORIA, *Il Welfare oltre lo Stato. Profili di storia dello Stato sociale in Italia, tra istituzioni e democrazia*, cit., p. 15 s..

⁸⁷ S. SEPE, *Amministrazione statale e assistenza: il controllo sulle "Opere pie" nel periodo giolittiano*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1, 1984, p. 4 s..

La “legge Crispi”⁸⁸, al contrario, segnò l’assunzione di un importante ruolo di “regolazione” da parte dello Stato⁸⁹, evidente sin dalle previsioni introduttive dell’articolato normativo⁹⁰.

Questo, difatti, nella sua formulazione originaria disponeva in modo assai evocativo che ogni ente privato che provvedesse a offrire ai poveri assistenza, educazione, istruzione, avviamento lavorativo, nonché un miglioramento economico e morale, acquisisse la qualificazione giuridica di Istituzione pubblica di beneficenza⁹¹.

Da tale confine applicativo esulavano tuttavia un complesso di enti, che quindi non erano assimilati in siffatte Istituzioni, quali i comitati di soccorso⁹², le fondazioni private a destinazione familiare, oltre che le associazioni e le società disciplinate dal codice civile o dal quello di commercio⁹³.

Nel complessivo disegno riformatore ricoprivano una posizione di assoluto rilievo le Congregazioni di carità - composte da consigli eletti dai Comuni - i cui compiti non si riducevano più alla sola gestione dei lasciti per i poveri, ma si estendevano più generalmente all’indirizzo e al coordinamento delle attività caritatevoli a livello locale⁹⁴.

⁸⁸ Per una riflessione d’insieme su tale legge V. ONIDA, *Apertura al convegno: la legislazione sulle I.p.a.b. tra passato e presente*, in AA.VV., *L’autonomia delle I.P.A.B., storia, problemi, prospettive*, cit., pp. 15 ss..

⁸⁹ P. BATTILANI, *I protagonisti dello Stato sociale italiano prima e dopo la legge Crispi*, in V. ZAMAGNI (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia*, cit., p. 661.

⁹⁰ Per una completa illustrazione della legge si veda A. F. GAMBERUCCI, *Commento organico alla legge sulle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza con riferimento alle leggi complementari ed ai regolamenti relativi*, II ed., Padova, 1929.

⁹¹ Art. 1, legge 17 luglio 1890, n. 6972. Sul punto si vedano anche le considerazioni di B. SORDI, *Origine e itinerari scientifici della nozione di “ente pubblico” nell’esperienza italiana*, in V. CERULLI IRELLI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino, 1994, p. 8.

⁹² I comitati di soccorso, tuttavia, erano sottoposti a vigilanza.

⁹³ Art. 2, legge 17 luglio 1890, n. 6972. Con riferimento a tale disposizione A. F. GAMBERUCCI, *Commento organico alla legge sulle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza...*, cit., p. 46, rileva efficacemente come in realtà “l’enumerazione contenuta nell’art. 2 è una necessaria conseguenza logica dei principi stabiliti nell’articolo precedente, e, a tutto rigore avrebbe potuto anche omettersi. Ma specialmente dal lato pratico non si può disconoscerne la opportunità, in quanto serve quasi da riprova dei criteri fondamentali che regolano tutta la materia disciplinata dal legislatore. Deriva da ciò che l’enumerazione stessa va riguardata non come tassativa ma meramente dimostrativa, e si intende che comprenda i casi più interessanti e quelli che potrebbero, forse, dar luogo a qualche dubbio”.

⁹⁴ In merito si vedano, tra le altre, le disposizioni di cui agli articoli 7 e 8 della legge 17 luglio 1890, n. 6972. Evidenzia questo ruolo in particolare P. BATTILANI, *I protagonisti dello Stato sociale italiano prima e dopo la legge Crispi*, in V. ZAMAGNI (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia*, cit., p. 659 s., secondo la quale “le congregazioni di carità divennero un po’ il perno della razionalizzazione dell’intero sistema delle opere pie”. Con specifico riferimento

Tanto è valso a far loro attribuire la qualifica di “agenzi[e] forse più rilevanti della politica sociale dell’Ottocento”⁹⁵ o, in modo più figurato, a farle assurgere “da cenerentole a principesse del sistema assistenziale”⁹⁶.

Sta di fatto che questa implementazione di funzioni impose al legislatore una maggiore premura nel delineare il modello di nomina degli amministratori, stretto tra l’esigenza, da un lato, di evitare conflitti d’interesse e, dall’altro, di scongiurare un’eccessiva laicizzazione di quello stesso apparato⁹⁷.

Su tali presupposti furono stabilite previsioni assai minuziose con riferimento al regime di incompatibilità, che impedì ai religiosi con cura d’anime di poter far parte delle Congregazioni, anche se venne ad essi concesso di partecipare ai comitati operativi, con funzioni di concreta gestione del settore assistenziale⁹⁸.

Le Congregazioni di carità, inoltre, avevano un peso decisivo nell’assicurare un più efficiente funzionamento del sistema, dato che al loro interno avveniva il “concentramento” forzato - tra le altre - delle Opere pie elemosiniere⁹⁹, di cui erano rivisti gli statuti in un’ottica di una più agevole organizzazione delle attività di beneficenza¹⁰⁰.

all’art. 7 - che conferiva alle Congregazioni il compito di curare gli interessi dei poveri e di assumerne la rappresentanza legale, sia in sede amministrativa che giudiziaria - è stato efficacemente osservato come gli indigenti formassero quasi una “classe o collettività distinta di persone” e fossero pertanto portatori di interessi che assumevano, data la pregnanza loro riconosciuta in via legale, “il grado e la qualità di interessi pubblici”, rappresentando le Congregazioni di carità il loro “organo naturale” di tutela. In questo senso A. F. GAMBERUCCI, *Commento organico alla legge sulle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza...*, cit., p. 79 s..

⁹⁵ G. SILVANO, *Origini e sviluppi del Terzo settore italiano*, in G. SILVANO (a cura di), *Società e Terzo settore. La via italiana*, cit., p. 58.

⁹⁶ G. FARRELL-VINAY, *Povertà e politica nell’Ottocento. Le opere pie nello stato liberale*, cit., p. 281. Sotto tale aspetto sembrano assai evocative anche le valutazioni di A. F. GAMBERUCCI, *Commento organico alla legge sulle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza...*, cit., p. 57 s., che le elegge ad “istituto elemosiniero per eccellenza ed il centro in cui si impernava l’organizzazione della pubblica beneficenza legale”.

⁹⁷ P. BATTILANI, *I protagonisti dello Stato sociale italiano prima e dopo la legge Crispi*, in V. ZAMAGNI (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia*, cit., p. 660.

⁹⁸ Art. 11, legge 17 luglio 1890, n. 6972. Queste previsioni si collocavano ad ogni modo in un più ampio processo di responsabilizzazione degli amministratori degli enti di beneficenza, come testimoniato dalla possibilità di esperire un’azione popolare per l’ipotesi in cui questi non avessero ottemperato ai propri obblighi. Di tale aspetto rende testimonianza in particolare F. SOFIA, *Dalle opere pie allo sviluppo del settore non-profit: profilo del contesto giuridico istituzionale*, in *Società e storia*, n. 90, 2000, p. 652.

⁹⁹ Art. 54, legge 17 luglio 1890, n. 6972.

¹⁰⁰ Art. 54 e 55 della legge 17 luglio 1890, n. 6972. Segnala questo aspetto, tra gli altri, G. SILVANO, *Origini e sviluppi del Terzo settore italiano*, in G. SILVANO (a cura di), *Società e Terzo settore. La via italiana*, cit., p. 58. Sul punto è stato infatti posto in rilievo come una volta attribuita “unità di indirizzo e di erogazione della beneficenza” per il tramite del concentramento,

L'obiettivo di fondo consisteva invero in una riduzione complessiva delle spese, assai gravose, per l'amministrazione di tali istituzioni, obiettivo di cui è possibile trovare riscontro altresì nella previsione che ordinava, allorché non avvenisse il concentramento, un "raggruppamento" di quelle opere che avessero scopi tra loro similari¹⁰¹.

L'esigenza di un più penetrante controllo pubblico, si manifestava inoltre attraverso numerose previsioni che imponevano una maggiore trasparenza e uniformità a livello contabile¹⁰²: nonostante ve ne fossero anche nella normativa del 1862, difatti, erano rimaste in gran parte inosservate¹⁰³.

In linea con la *ratio* ispiratrice della disciplina apparivano gli oneri procedurali e amministrativi, così come il complesso delle attribuzioni facenti capo al Ministero dell'Interno, al quale erano riconosciuti significativi poteri di vigilanza e di ingerenza sul sistema della pubblica beneficenza¹⁰⁴.

La stessa influenza pubblicistica, per di più, poteva cogliersi anche con riferimento al profilo della "tutela"¹⁰⁵, trasmigrando le relative funzioni dalle

venisse nelle intenzioni del legislatore a "cessare quel continuo e pericoloso sperpero di piccole somme che impedi[va] di soccorrere i veri bisognosi", in tal modo configurandosi un sistema di beneficenza "illuminata ed efficace". In questi termini A. F. GAMBERUCCI, *Commento organico alla legge sulle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza...*, cit., p. 301.

¹⁰¹ Art. 58, legge 17 luglio 1890, n. 6972. Si tratta delle previsioni contenute nel Titolo VI della legge 17 luglio 1890, n. 6972, rubricato "Delle riforme nell'amministrazione e delle mutazioni nel fine".

¹⁰² Si vedano in proposito le disposizioni contenute nel Titolo III della legge 17 luglio 1890, n. 6972.

¹⁰³ P. BATTILANI, *I protagonisti dello Stato sociale italiano prima e dopo la legge Crispi*, in V. ZAMAGNI (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia*, cit., p. 659. Con riferimento al sistema della contabilità infatti la legge, "non senza qualche disordine sistematico", distingueva quattro fasi consistenti nell'accertamento del patrimonio, nella formazione del bilancio preventivo, nel servizio di cassa e nella predisposizione del conto consuntivo, così come rilevato da A. F. GAMBERUCCI, *Commento organico alla legge sulle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza...*, cit., p. 129.

¹⁰⁴ Articoli 44 e seguenti, legge 17 luglio 1890, n. 6972.

¹⁰⁵ In proposito è opportuno rammentare, seguendo le riflessioni di A. F. GAMBERUCCI, *Commento organico alla legge sulle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza...*, cit., p. 214, come con il concetto di tutela amministrativa debba intendersi quell'attività di "partecipazione o di cooperazione dell'Autorità superiore agli atti delle Amministrazioni pubbliche al fine di esercitare sugli stessi e nell'interesse generale un sindacato o un controllo, detto appunto preventivo, perché, fino a tanto che non ha avuto luogo, la manifestazione di volontà dell'ente non ha efficacia giuridica", e consistente non semplicemente nel mero riscontro di conformità dell'atto alla legge ma, più ampiamente, nello svolgimento di valutazioni di opportunità.

Deputazioni alle Giunte provinciali, che, tra le altre cose, approvavano i bilanci preventivi e consuntivi ¹⁰⁶.

La previsione contenente l'obbligo di investire le somme a disposizione in titoli di Stato ¹⁰⁷, poi, è stata efficacemente ritenuta come una delle misure maggiormente sintomatiche della "complessa manovra di irreggimentazione del vecchio sistema caritativo" ¹⁰⁸, così come estremamente significativa in questo senso è stata ritenuta la disciplina relativa alla "trasformazione" ¹⁰⁹, peraltro orientata a depotenziare il ruolo ecclesiastico nella gestione degli enti caritatevoli ¹¹⁰.

In linea di continuità con il progetto Correnti, era contemplato inoltre il domicilio di soccorso, anche se le disposizioni espressamente dedicate agli indigenti risultarono nel complesso esigue e non del tutto incisive ¹¹¹.

Furono questi dunque gli aspetti salienti della legge Crispi, che ordinandosi secondo le parole del suo stesso ideatore ¹¹² attorno a una logica eminentemente razionalizzatrice, in realtà non determinò un assorbimento integrale del mondo della beneficenza alla sfera pubblicistica.

¹⁰⁶ Evidenzia tali aspetti della legge in particolare G. FARRELL-VINAY, *Povertà e politica nell'Ottocento. Le opere pie nello stato liberale*, cit., p. 284.

¹⁰⁷ Art. 28, comma 1, legge 17 luglio 1890, n. 6972. Sulla disposizione, si veda anche A. F. GAMBERUCCI, *Commento organico alla legge sulle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza...*, cit., pp. 171 ss., per il quale con la diminuzione della sfera di autonomia delle Opere pie diventava una conseguenza automatica la disciplina delle forme d'investimento, attesa la sua incidenza sull'entità e sul mantenimento del patrimonio degli indigenti.

¹⁰⁸ V. FARGION, *L'assistenza pubblica in Italia dall'unità al fascismo: primi elementi per un'analisi strutturale*, in *Rivista Trimestrale di Scienza della Amministrazione*, n. 2, 1983, p. 40.

¹⁰⁹ Art. 70, comma 1, legge 17 luglio 1890, n. 6972, a mente del quale: "[l]e istituzioni contemplate dalla presente legge, alle quali sia venuto a mancare il fine, o che per il fine loro più non corrispondono ad un interesse della pubblica beneficenza, o che siano diventate superflue perché siasi al fine medesimo in altro modo pienamente e stabilmente provveduto, sono soggette a trasformazione". Trattasi, questa, della "forma più grave di ingerenza statale" attesa la sua incidenza su un aspetto caratterizzante l'identità degli enti, così come puntualizzato da A. F. GAMBERUCCI, *Commento organico alla legge sulle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza...*, cit., p. 362,

¹¹⁰ V. FARGION, *L'assistenza pubblica in Italia dall'unità al fascismo: primi elementi per un'analisi strutturale*, cit., p. 40.

¹¹¹ G. FARRELL-VINAY, *Povertà e politica nell'Ottocento. Le opere pie nello stato liberale*, cit., p. 285.

¹¹² Sul punto si vedano le affermazioni di FRANCESCO CRISPI contenute nella relazione introduttiva al disegno di legge del 18 febbraio 1889 presso la Camera dei deputati in *Atti del Parlamento, Documenti*, leg. XVI, II, n. 66, p. 12, per il quale si intendeva dar luogo una "razionale, onesta, severa gestione del patrimonio delle classi diseredate, necessaria nell'interesse politico e sociale che impone decisamente di curare la sorte dei proletari con un indirizzo più pratico e serio di quello seguito sinora".

Come è stato autorevolmente sostenuto in dottrina, la legge Crispi non consistette in una pubblicizzazione in senso stretto di quel settore, bensì nella realizzazione di un insieme di meccanismi di “beneficenza legale”, di controllo e di regolamentazione uniforme, sulla beneficenza privata¹¹³.

Difatti, la connotazione pubblicistica derivava dall’essere la stessa beneficenza indirizzata “al pubblico” e non tanto dalla qualifica del soggetto cui faceva capo tale attività: lo Stato esercitava solo sporadicamente un’azione immediata in tale ambito, riservandosi nella pluralità di casi solamente un potere di controllo¹¹⁴.

Volendo individuare una linea di continuità tra provvedimenti normativi, non si assisteva altro che a una conferma - anche se più accentuata - di quell’“istituzionalizzazione” del Terzo settore intervenuta con la legge del 1862 a fronte della quale, tuttavia, “non corrispondeva una sua riconduzione alla sfera della statualità” poiché “la risposta al bisogno sociale continuava [...] a vivere di vita propria”¹¹⁵.

Per vero l’articolato del 1890, se da un lato non sembrò trasfigurare il sistema di fondo delle relazioni tra Stato e Opere pie fondato sui controlli, dall’altro furono le “modalità del controllo” a cambiare radicalmente sì da “consentire al potere pubblico di intervenire per indirizzare l’assistenza pubblica”¹¹⁶: la prospettiva complessiva, infatti, consisteva in una laicizzazione delle Opere pie, che si accompagnava a una sempre maggiore esigenza di controllo sociale.

¹¹³ U. DE SIERVO, *Le trasformazioni della legislazione in tema di Opere pie*, in *Giur. cost.*, I, p. 298. Nello stesso senso ID., *Il problema dell’assistenza fra Stato e società*, in AA.VV., *Stato e Chiesa di fronte al problema dell’assistenza*, Roma, 1996, p. 402 s..

¹¹⁴ In questo senso S. SEPE, *Amministrazione statale e assistenza: il controllo sulle “Opere pie” nel periodo giolittiano*, cit. p. 7, che aggiunge che “[i]n generale l’attività statale era ‘indiretta’ perché mirava a raggiungere il suo scopo (miglioramento delle condizioni di vita dei poveri e loro assistenza) mediante delle istituzioni che avevano una origine privata e, comunque, non erano dotati dell’*imperium* proprio dei pubblici poteri”. In tema, di rilievo appaio anche le considerazioni di C. BORZAGA, A. SANTUARI, *L’evoluzione del Terzo settore in Italia*, cit., p. 38 s. per i quali “scompareva la distinzione esistente tra beneficenza pubblica e privata, in quanto tutta la beneficenza avrebbe dovuto divenire pubblica, intendendo con questo termine, non tanto una scomparsa di qualsiasi intervento di natura privata, quanto piuttosto l’esigenza che tutte le attività di beneficenza venissero controllate dalle istituzioni statali”.

¹¹⁵ E. BRESSAN, *Percorsi del Terzo settore e dell’impegno sociale dall’unità alla prima guerra mondiale*, in E. ROSSI, S. ZAMAGNI (a cura di), *Il Terzo settore nell’Italia unita*, cit., p. 53.

¹¹⁶ S. SEPE, *Amministrazione e storia. Problemi della evoluzione degli apparati statali dall’Unità ai nostri giorni*, Rimini, 1992, p. 92, che soggiunge infatti come “il modello voluto da Crispi, non modific[asse] l’organizzazione dell’assistenza (che restava indiretta) [...]”.

Deve comunque rammentarsi come sul disegno tracciato dalla legge del 1890, intervenne a qualche anno di distanza la legge 18 luglio 1904, n. 390, attraverso la quale il governo Giolitti provvide a ovviare a talune criticità emerse in sede di applicazione della normativa crispina.

A fronte dell'accresciuto conferimento di competenze in capo all'autorità, infatti, non corrispose un adattamento dell'apparato amministrativo, che condusse tra le altre cose a una limitata operatività della legge nelle sue previsioni più accentuatamente riformatrici, come accadde con riguardo sistema dei controlli contabili¹¹⁷.

In questo senso, nell'esigenza di un maggior controllo e coordinamento delle attività, furono istituiti alcuni importanti organi, tra cui le Commissioni provinciali e il Consiglio superiore di assistenza e beneficenza pubblica.

Tra le principali attribuzioni delle Commissioni - che risentivano, a discapito delle istanze locali, di un notevole peso governativo nella loro composizione - figuravano anzitutto una generale supervisione a livello amministrativo, oltre che alcune funzioni consultive. A queste veniva altresì riconosciuto il coordinamento nell'erogazione delle attività assistenziali, nonché un controllo sull'operato delle Congregazioni di carità.

Al Consiglio, invece, era riservato un ruolo più marcatamente consultivo con riguardo allo svolgimento dell'attività, pubblica o privata, di natura assistenziale. In questo compito veniva a sostituire il Consiglio di Stato, che in passato era preposto al rilascio di pareri su problematiche complesse in tema di beneficenza¹¹⁸.

È possibile comprendere tuttavia come il provvedimento, varato in quel contesto politico del tutto nuovo, non abbia inciso radicalmente sulla legge del

¹¹⁷ Tale sistema infatti è stato ritenuto un vero e proprio “cardine della riforma in quanto esteso anche ai bilanci preventivi” da F. SOFIA, *Dalle opere pie allo sviluppo del settore non-profit: profilo del contesto giuridico istituzionale*, cit., p. 652 s., la quale - oltre a segnalare i citati aspetti di problematicità - evidenzia come “[l]a razionalizzazione della galassia delle opere pie, pilastro della nuova concezione ‘pubblica’ dell’assistenza, incontrò una tenacissima resistenza da parte delle dirette interessate, dando luogo a un copioso contenzioso, in cui la giurisprudenza ordinaria e quella amministrativa sposarono le ragioni ‘riformatrici’ del governo. La legge del 1890 non valse neppure a impedire che le istituzioni di beneficenza continuassero a essere usate come moneta sonante nel circuito politico”.

¹¹⁸ Per uno sguardo d'insieme sul provvedimento giolittiano G. SILVANO, *Origini e sviluppi del Terzo settore italiano*, in G. SILVANO (a cura di), *Società e Terzo settore. La via italiana*, cit., p. 62 s..

1890, al contrario limitandosi ad apportare correttivi nel complesso secondari, sia pur orientati a garantire il coordinamento delle attività di beneficenza e, in ultima istanza, un più incisivo controllo sull'operato dei soggetti erogatori delle stesse¹¹⁹.

5. Tra individuo e Stato in epoca fascista.

Il periodo giolittiano, al di là delle modifiche apportate alla legge Crispi, rappresentò un passaggio significativo con riguardo alla progressiva affermazione di una prima forma di normativa “sociale”¹²⁰.

A tal proposito furono approvati una serie di provvedimenti che segnarono un avanzamento nella tutela delle istanze provenienti dalle fasce più svantaggiate della popolazione, specie attraverso la previsione di forme assicurative di carattere tanto obbligatorio, quanto facoltativo¹²¹.

Con specifico riferimento al ruolo della dimensione pubblicistica in campo assistenziale, tuttavia, si assistette a una prima vera assunzione di responsabilità nell'erogazione di prestazioni “in via diretta” da parte Stato solo con il primo conflitto mondiale.

Il devastante contesto bellico costrinse invero l'apparato statale a offrire un sostegno, sia pure attraverso misure del tutto settoriali, nei confronti di quelle classi sociali composte da invalidi di guerra, orfani o comunque da soggetti a vario titolo pregiudicati dalle ostilità.

Tale congiuntura, identificata come una sorta di “fase di transizione”¹²² tra il blando interventismo inverteatosi sino a quel momento e la successiva profonda

¹¹⁹ V. FARGION, *L'assistenza pubblica in Italia dall'unità al fascismo: primi elementi per un'analisi strutturale*, cit., p. 41.

¹²⁰ Sul concetto di “legislazione sociale” e sulle sue origini L. GAETA, A. VISCOMI, *L'Italia e lo Stato sociale*, in G. A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari, 1996, pp. 229 ss..

¹²¹ Sul punto si veda il contributo di E. BRESSAN, *Lo Stato sociale in Italia dal fascismo al secondo dopoguerra*, 2014, p. 1 s., reperibile all'indirizzo web docenti.unimc.it, che a questo proposito richiama le assicurazioni obbligatorie contro gli infortuni e di maternità, rispettivamente del 1898 e del 1910, mentre, tra quelle facoltative, le assicurazioni di vecchiaia e di malattia per alcune classi di lavoratori. Per un approfondimento, tra gli altri, si veda in particolare A. CHERUBINI, *Storia della previdenza sociale in Italia (1860-1890)*, Roma, 1977.

¹²² V. FARGION, *L'assistenza pubblica in Italia dall'unità al fascismo: primi elementi per un'analisi strutturale*, cit., p. 49.

affermazione dello Stato in campo assistenziale, segnò in ogni caso il contesto giuridico su cui si innestarono le prime misure adottate dal regime fascista¹²³.

Un regime, questo, che era concepito nelle intenzioni del suo stesso ideatore come “totalitario”, in quanto aveva tra i suoi scopi preminenti quello di organizzare la dimensione pubblica, così come quella privata, attraverso una fusione integrale degli interessi individuali con quelli statali¹²⁴.

Non è un caso che per tutto il ventennio gli ambiti connotati da una maggiore pregnanza sociale, quali la previdenza, l’assistenza, la cooperazione e il mutualismo, assistettero a un sempre più penetrante controllo statale, se non a un vero e proprio “assorbimento” all’interno di specifici enti pubblici preposti alla loro gestione.

Ciò costituì, con ogni probabilità, un completamento di quel processo di sempre più marcata presenza dello Stato in campo economico e sociale, che aveva trovato proprio nel conflitto mondiale una sua prima manifestazione¹²⁵.

In questo scenario, la politica del nuovo regime si manifestò sin da subito in tutta la sua risolutezza con le prime misure varate nei settori ora rammentati, a partire da quello dell’assistenza.

In proposito non può che richiamarsi, primariamente, il r.d. n. 214 del 1923 che, avendo tra i suoi obiettivi fondamentali quelli della razionalizzazione e del risparmio dei costi, pose mano a un ripensamento dei “correttivi” apportati sulla normativa crispina ad opera della legge del 1904.

Le Commissioni provinciali e il Consiglio superiore di assistenza e beneficenza vennero così soppressi e le loro funzioni furono redistribuite, con

¹²³ Per un’analisi critica del contesto politico e istituzionale di questa fase della storia italiana si vedano in particolare S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, Bologna, 2016, C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d’Italia 1848/1994*, III ed., Roma-Bari, 2003, pp. 357 ss., nonché P. BARUCCI, P. BINI, L. CONIGLIELLO (a cura di), *Economia e Diritto in Italia durante il fascismo*, Firenze, 2017, con particolare riguardo al contributo di I. STOLZI, *Corporativismo e scienza del diritto: interpretazioni a confronto*, pp. 113 ss..

¹²⁴ C. DE MARIA, *L’evoluzione del Terzo settore dal Novecento a oggi (1915-2011)*, in E. ROSSI, S. ZAMAGNI (a cura di), *Il Terzo settore nell’Italia unita*, cit., p. 86, che ricorda come il termine “totalitarismo” sia stato utilizzato per la prima volta in Italia nel 1920 da Benito Mussolini. Sul punto si veda anche I. STOLZI, *Il fascismo totalitario: il contributo della riflessione idealistica*, in *historiaetius.eu*, n. 2/2012 e, più in generale, F. CORDOVA, *Verso lo stato totalitario: sindacati, società e fascismo*, Catanzaro, 2005. Per un’analisi di più ampio respiro sul ruolo del fascismo nello Stato sociale A. PRETI, C. VENTUROLI, *Fascismo e Stato sociale*, in V. ZAMAGNI (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia. Dal medioevo ad oggi*, pp. 729 ss..

¹²⁵ *Ivi*, p. 83.

riguardo alle prime, nei confronti delle Giunte provinciali e dei Prefetti, mentre, con riferimento alle seconde, del Consiglio di Stato.

In questa prospettiva, ai Prefetti furono assegnate importanti funzioni di controllo e di direzione, eliminando così ogni attribuzione consultiva precedentemente facente capo alle Commissioni¹²⁶.

Sulla medesima falsariga si pose anche il r.d. n. 976 del 1923 che in modo assai più radicale conferì al Ministro dell'Interno la possibilità di procedere allo scioglimento delle amministrazioni delle Congregazioni di carità e delle Istituzioni di pubblica beneficenza presenti su base comunale, e di affidarne le relative funzioni a commissioni straordinarie.

Superando le previsioni della legge Crispi¹²⁷ che giustificavano un simile intervento nel solo caso di irregolarità amministrative, tale misura poteva adottarsi anche sulla scorta della semplice necessità di assicurare una più incisiva erogazione delle prestazioni.

È fondamentale notare come i poteri affidati alle commissioni, peraltro, non fossero di certo marginali, essendo chiamate a predisporre importanti modificazioni a livello statutario, amministrativo e persino “teleologico”, sugli scopi perseguiti dagli enti.

Oltre a tale provvedimento - che adduceva quindi alla base del potere di scioglimento ragioni non di sola “legittimità” ma di vera e propria “opportunità”¹²⁸ - l'intervento verosimilmente più radicale in materia fu segnato dal r.d. n. 2841 del 1923.

Quest'ultimo, non a caso, viene comunemente individuato quale misura identificativa di quella “prima fase” con la quale si provvide a rendere più rigida la legge Crispi nei confronti della Chiesa, cui fece seguito un “secondo periodo” di orientamento contrario, all'insegna del riconoscimento nei riguardi delle

¹²⁶ Richiama in particolare il r.d. n. 214 del 1923 evidenziando come “i caratteri di fondo del nuovo regime vengano impressi fin da subito” attraverso questo provvedimento, P. CAVALIERI, *La legge Crispi sulle I.p.a.b. dal 1890 ad oggi*, in AA.VV., *L'autonomia delle I.P.A.B., storia, problemi, prospettive*, cit., p. 48 s..

¹²⁷ Articoli 46 e 49 della legge 17 luglio 1890, n. 6972.

¹²⁸ P. CAVALIERI, *La legge Crispi sulle I.p.a.b. dal 1890 ad oggi*, cit., p. 49.

istituzioni ecclesiastiche di quei settori di intervento in precedenza sottrattigli (e che poi risultarono per taluno addirittura accresciuti)¹²⁹.

Il citato regio decreto del 1923, perciò, interessò molteplici aspetti della regolamentazione giuridica del settore assistenziale, implementando il carattere già marcatamente pubblicistico del pregresso quadro normativo.

In questo senso, tra le altre previsioni di rilievo, sembrò dirigersi anzitutto il consolidamento delle funzioni delle Congregazioni di carità - chiamate a fare un più frequente uso del “concentramento” - nonché la ridefinizione della loro stessa composizione in cui risultava accentuata la presenza governativa.

Si implementarono altresì i poteri prefettizi, tanto attraverso il riconoscimento di un ruolo di impulso nelle procedure di riunione per gli enti non soggetti a concentrazione, quanto sotto il profilo del rafforzamento dei poteri di ispezione e di controllo¹³⁰.

È possibile rilevare, tuttavia, come tra le previsioni nel complesso più significative figurasse la modifica del *nomen* delle istituzioni pubbliche, non più di sola “beneficenza”, bensì anche di “assistenza”.

Questa ridefinizione terminologica non apparve importante da un punto di vista eminentemente nominalistico, in quanto pose l’attenzione sulla circostanza per cui siffatti istituti non fossero solo preposti a porre un rimedio, per così dire, “successivo” alle situazioni di povertà ma, più generalmente, a svolgere un ruolo di tutela preventiva rispetto alle condizioni di indigenza¹³¹.

¹²⁹ Su questa periodizzazione V. FARGION, *L’assistenza pubblica in Italia dall’unità al fascismo: primi elementi per un’analisi strutturale*, cit., p. 55, nonché P. ADDIS, E. FERIOLE, E. VIVALDI, *Il Terzo settore nella disciplina normativa italiana dall’unità ad oggi*, cit., p. 169.

¹³⁰ Elenca in modo puntuale il complesso delle previsioni contenute nel r.d. n. 2841 del 1923 V. FARGION, *L’assistenza pubblica in Italia dall’unità al fascismo: primi elementi per un’analisi strutturale*, cit., p. 55. Oltre a quelle indicate, infatti, precisa come fossero altresì dettate “norme più severe sulla vita interna degli enti, vietando[si] ad esempio l’acquisto di beni dell’istituzione da parte dei suoi amministratori” nonché disposizioni volte a “elimin[are] numerosi pareri dei ‘corpi locali’ definiti inutili”.

¹³¹ P. ADDIS, E. FERIOLE, E. VIVALDI, *Il Terzo settore nella disciplina normativa italiana dall’unità ad oggi*, cit., p. 170. Sul punto si veda anche P. CAVALIERI, *La legge Crispi sulle I.p.a.b. dal 1890 ad oggi*, cit., p. 49 s., che richiama la circolare del Ministero dell’Interno, n. 25286-1 del 1924, a mente della quale questo mutamento nominalistico non limitava più l’operatività della legge Crispi a quelle istituzioni a carattere prettamente caritativo, ma ne estendeva l’applicazione anche a quelle che “più che a sovvenire ai bisogni dei singoli, mira[vano] a scopi generali di conservazione, di tranquillità, di benessere e di miglioramento economico e morale della società [...] senza confondersi con gli istituti di previdenza”.

Nonostante l'approvazione di ulteriori provvedimenti che implementarono ancor più i poteri prefettizi a discapito del ruolo ecclesiale¹³², l'atteggiamento dello Stato assistette a un brusco mutamento con l'approvazione della "legge Federzoni"¹³³, che segnò l'avvio di quel secondo "stadio" contrassegnato da una maggiore apertura nei confronti della Chiesa e da una sorta di "restituzione" di quelle sfere di operatività di cui era stata in precedenza privata.

La legge toccò trasversalmente i settori anteriormente interessati da una marcata presenza dello Stato e, così facendo, ammise dapprima una presenza clericale nelle Congregazioni di carità, per rendere poi facoltativi i meccanismi del "concentramento" e del "raggruppamento" degli istituti di beneficenza.

Fu parimenti superato il previgente regime di vincolatività anche con riguardo alla trasformazione delle Opere pie di culto, richiamando i prefetti ad agire in modo coordinato con le istituzioni religiose¹³⁴.

Il processo di valorizzazione del ruolo clericale trovò un'ulteriore validazione normativa nel Concordato del 1929¹³⁵ e, dal complessivo assetto delle relazioni tra la Chiesa e lo Stato, sembrò configurarsi nella sfera assistenziale una specie di "ripartizione" complessiva delle attribuzioni. La Chiesa, infatti, mantenne il suo ruolo tradizionale nella tutela degli anziani, degli inabili e generalmente dei bisognosi, occupandosi di quelle categorie sociali che non potevano assicurare un apporto "produttivo" per il regime; quest'ultimo, al contrario, concentrò la sue risorse proprio sui settori "forti" del tessuto sociale, attraverso la costituzione di

¹³² Si veda in proposito il r.d. n. 3048 del 1923 richiamato da V. FARGION, *L'assistenza pubblica in Italia dall'unità al fascismo: primi elementi per un'analisi strutturale*, cit., p. 55, secondo cui i Prefetti potevano proporre d'ufficio la trasformazione delle opere pie di culto che non fossero ritenute in grado di soddisfare le esigenze delle collettività nei singoli territori.

¹³³ Si tratta della legge n. 1187 del 1926.

¹³⁴ Per l'analisi degli aspetti salienti del provvedimento, si veda V. FARGION, *L'assistenza pubblica in Italia dall'unità al fascismo: primi elementi per un'analisi strutturale*, cit., p. 55.

¹³⁵ In cui alle confraternite con prevalente o esclusivo fine di culto fu riconosciuta un'indipendenza gestionale rispetto a qualsiasi ingerenza statale. L'impatto complessivo di tale atto in ogni caso non è stato univocamente considerato radicale, non essendo stato ritenuto in grado di "coinvolgere in generale tutte le istituzioni di beneficenza riconosciute dalla Chiesa o gravitanti nella sua sfera". Si esprime in questo senso, specificamente, P. CAVALIERI, *La legge Crispi sulle I.p.a.b. dal 1890 ad oggi*, cit., p. 54.

enti nazionali che gli assicuravano una gestione dei più diversi ambiti della vita sociale¹³⁶.

A tal proposito appare significativo ricordare come un simile processo di “entificazione” abbia trovato un’affermazione di grande rilievo con riferimento a un fenomeno che, come si è visto, può collocarsi tra le prime testimonianze di “Terzo settore”, ossia quello del mutualismo associativo.

Emblematica in questo senso appare la costituzione nel 1926 dell’“Ente nazionale fascista della cooperazione”¹³⁷. Al di sotto di quest’organismo fu disposto un accorpamento delle società di mutuo soccorso, che sin dall’inizio del Novecento si erano riunite in una Federazione nazionale, poi disciolta¹³⁸ e che, con specifico riferimento a quelle operaie, assistettero a un complessivo riassetto nel quadro dell’“Opera nazionale del dopolavoro”¹³⁹.

Le loro funzioni, ad ogni modo, furono fortemente limitate per causa dell’istituzione, nel 1933, dell’“Istituto nazionale fascista della previdenza sociale”, assieme a quella dell’“Istituto nazionale fascista per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro”, considerati quasi come un “punto di arrivo” nella politica sociale del regime¹⁴⁰.

In campo assistenziale, tuttavia, un ruolo determinante fu ricoperto dagli “Enti comunali di assistenza” istituiti nel 1937 (meglio noti con l’acronimo “E.c.a.”) che vennero a sostituire gli “Enti opere assistenziali”, veri e propri apparati del Partito nazionale fascista.

Tra i loro principali compiti vi era quello di fornire un sostegno ai soggetti svantaggiati non autosufficienti - quali indigenti, orfani e portatori di handicap

¹³⁶ G. SILVANO, *Origini e sviluppi del Terzo settore italiano*, in G. SILVANO (a cura di), *Società e Terzo settore. La via italiana*, cit., p. 66, nonché P. ADDIS, E. FERIOLI, E. VIVALDI, *Il Terzo settore nella disciplina normativa italiana dall’unità ad oggi*, cit., p. 170.

¹³⁷ Avvenuta con r.d. 2288 del 1926.

¹³⁸ Sul punto G. GOZZINI, *Povertà e Stato sociale: una proposta interpretativa di path dependence*, in V. ZAMAGNI (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia. Dal medioevo ad oggi*, cit., p. 602.

¹³⁹ Sul complesso processo che condusse a una progressiva affermazione dello Stato nelle politiche sociali attraverso la costituzione di specifici enti pubblici si vedano, in particolare, le considerazioni di I. STOLZI, *Politica sociale e regime fascista: un’ipotesi di lettura*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 46, I, 2017, pp. 253 ss..

¹⁴⁰ F. CONTI, G. SILEI, *Breve storia dello Stato sociale*, Roma, 2005, p. 87.

fisici - nonché quello di assolvere alle funzioni in precedenza svolte dalle Congregazioni di carità¹⁴¹.

Nonostante abbiano conosciuto una ferma opposizione da parte delle Opere pie gestite dalla Chiesa, la loro operatività si protrasse fino al 1942, anno a partire dal quale, oltre a mutare la loro denominazione in “Enti comunali fascisti di assistenza”, si acuì il loro carattere politico¹⁴².

Il programma fascista di pianificazione della società si manifestò tuttavia anche in altri settori attraverso la creazione di ulteriori enti, tra i quali si può rammentare, fra i più noti, l’“Opera nazionale per la protezione della maternità e dell’infanzia”¹⁴³.

Ciononostante, può dirsi che la politica assistenziale del regime non venne a concretizzarsi esclusivamente nella costituzione di enti statali preposti alla gestione dei settori più significativi da un punto di vista economico e produttivo, assistendosi al contrario ad un coinvolgimento in questi stessi ambiti, tanto dei sindacati, quanto più direttamente del Partito nazionale fascista.

Ai primi, infatti, fu ritagliato un ruolo assai rilevante sotto tale specifico profilo con una serie di provvedimenti, quali la legge n. 533 del 1926 nonché la Carta del Lavoro¹⁴⁴, che impegnavano a vario titolo siffatti organismi al soddisfacimento di scopi di carattere assistenziale. Anche il P.n.f. ebbe un peso significativo in questo campo, di ciò costituendo un’esemplare testimonianza proprio i sopra menzionati “Enti opere assistenziali”, che in poco tempo dalla loro

¹⁴¹ *Ivi*, p. 89. Gli Autori infatti segnalano come “[n]ei fatti, questi nuovi organismi, ancora più strettamente legati al controllo dell’apparato centrale e del pnf, finirono con il sommare le competenze degli e.o.a. e delle Congregazioni di carità” trattandosi quindi in realtà “di una riforma soltanto apparente, dal momento che ‘ereditarono i compiti ed anche la logica elemosiniera, delle ottocentesche congregazioni di carità’”.

¹⁴² G. SILVANO, *Origini e sviluppi del Terzo settore italiano*, in G. SILVANO (a cura di), *Società e Terzo settore. La via italiana*, cit., p. 67.

¹⁴³ F. CONTI, G. SILEI, *Breve storia dello Stato sociale*, cit., p. 85. Tale ente fu istituito nel 1926 ed era preposto a fornire assistenza alla donna durante le fasi della gravidanza, nonché assistenza sanitaria agli infanti. Sul punto si veda anche L. GAETA, A. VISCOMI, *L’Italia e lo Stato sociale*, in G. A. RITTER, *Storia dello Stato sociale*, cit., p. 241. Per una ricostruzione sul ruolo del regime fascista nel quadro delle politiche sociali N. CONTIGIANI, *Le origini storiche della legislazione sociale e dell’assistenza pubblica*, in R. MORZENTI PELLEGRINI, V. MOLASCHI (a cura di), *Manuale di legislazione dei servizi sociali*, Torino, II ed., pp. 22 ss..

¹⁴⁴ Su tale provvedimento, più in generale, si vedano le considerazioni di P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano, 2000, p. 176 s..

costituzione divennero anche un organo strategico nelle politiche di gestione della disoccupazione¹⁴⁵.

La molteplicità degli ambiti interessati dalle pratiche di governo del regime ha indotto così in dottrina a sostenere che l'intera normativa dell'assistenza e della beneficenza abbia gettato le basi per l'affermarsi di una primigenia forma di "sicurezza sociale", anche se al complessivo impianto di disciplina non è stato riconosciuto in ultima analisi il merito di un'effettiva capacità di rinnovamento¹⁴⁶.

Al di là di tutti questi interventi, resta il fatto che ad uscire fortemente indebolita dalla drammatica esperienza del ventennio fu certamente la libertà di associazione.

Su questa fondamentale libertà, preconditione giuridica per il germinare di qualsivoglia aggregazione sociale spontanea riconducibile al "Terzo settore", si abbattono infatti taluni provvedimenti che ne limitarono fortemente l'essenza e i caratteri.

Questi ultimi, oltre ad assoggettarla a un generalizzato inasprimento dei poteri governativi, conferirono alle prefetture un potere di scioglimento a fini sostanzialmente politici e, per il resto, vi intervennero attraverso l'imposizione di un massiccio regime di pubblicità¹⁴⁷.

Alla luce delle considerazioni svolte, sembra quindi potersi affermare che l'epoca fascista abbia cercato di colmare quell'"interstizio" tra l'individuo e lo Stato¹⁴⁸, assorbendo il primo nel secondo coerentemente con una logica totalitaria.

¹⁴⁵ V. FARGION, *L'assistenza pubblica in Italia dall'unità al fascismo: primi elementi per un'analisi strutturale*, cit., pp. 50 ss.. Pare opportuno rilevare come l'Autrice operi un'efficace "tripartizione" dei soggetti cui il regime attribui funzioni di rilievo nel settore dell'assistenza, distinguendo il ruolo dei Sindacati, del Partito nazionale fascista e degli Enti "autarchici". A proposito dei Sindacati, in specie, la stessa Autrice richiama un provvedimento del 1931 che impose un obbligo di impiego di una quota delle entrate da tali soggetti incamerate in spese per l'educazione, l'istruzione e l'assistenza sociale. Con particolare riguardo al sistema degli enti, altresì, sviluppa un'ulteriore ripartizione, in quattro categorie, tra enti che svolgessero le proprie funzioni nel campo della maternità e dell'infanzia; enti preposti alla tutela dei soggetti pregiudicati dai conflitti bellici; enti a carattere mutualistico che, assieme a compiti assistenziali, erogassero funzioni previdenziali; e, infine, enti a carattere eminentemente ideologico e propagandistico.

¹⁴⁶ A. SANDULLI, *La letteratura in materia di assistenza e beneficenza: percorsi e tendenze*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1992, p. 768.

¹⁴⁷ P. ADDIS, E. FERIOLI, E. VIVALDI, *Il Terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 167.

¹⁴⁸ *Ibidem*. Gli Autori rilevano infatti come "lo Stato totalitario [abbia cercato] di riempire completamente di sé lo 'spazio' tra le Istituzioni e i cittadini".

Un periodo che ha lasciato ben poco spazio a quella dimensione associativa spontanea, “terza”, appunto, rispetto a questi due poli, integralmente inglobata - o forse, più correttamente, pressoché “annientata” - all’interno della sfera pubblicistica.

Con specifico riferimento a quelle esperienze che oggi potremmo definire come espressive del Terzo settore, a fronte di quell’“istituzionalizzazione” cui si era pervenuti sia pur con vincoli sempre più penetranti prima con la legge del 1862 e poi con quella del 1890, si è realizzata una radicale e forzata “pubblicizzazione” di gran parte delle espressioni solidaristiche della società.

La loro sfera di operatività e persino la loro stessa identità, invero, sono state indirizzate ed “entificate” nello Stato, al precipuo scopo di soddisfare le preminenti esigenze dirigistiche perseguite dall’ordinamento.

6. Gli albori della Costituzione e il Terzo settore: alcune osservazioni conclusive.

Sulla scorta delle considerazioni sin qui svolte, è possibile apprezzare come la dimensione giuridica del “Terzo settore” appaia scandita da alcune “tappe” fondamentali che ne hanno segnato l’evoluzione nel quadro di periodi storici tra loro assai diversificati.

Di ciò è possibile prendere contezza a partire dalla frammentazione del quadro giuridico, oltre che politico, che si era stratificata prima dell’approvazione della “gran legge” del 1862, che è intervenuta sul tema della carità e della beneficenza riconoscendo una certa qual autonomia alle Opere pie, per la verità gestite in gran parte dalle istituzioni ecclesiastiche.

Questa prima forma di regolamentazione del fenomeno non può dirsi tuttavia connotata da una completa ritrazione ad opera del controllo statale, anche se è solo con la normativa crispina che si è potuto riscontrare una presenza più significativa nel settore, attraverso quella “svolta” in senso pubblicistico di cui si è reso conto in precedenza.

A seguito del progressivo avanzamento dello Stato nel quadro delle politiche sociali d'inizio Novecento, è stato il regime fascista quindi ad attrarre a sé gran parte della sfera assistenziale, sia pur piegandola a fini politici e di controllo collettivo.

Da questo breve resoconto non sembra solo trasparire il dato, lucidamente evidenziato in dottrina, della “strumentalizzazione dell’assistenza per il conseguimento di obiettivi che pur variando nel tempo hanno sempre assai poco a che vedere con una seria soluzione dei bisogni sociali”¹⁴⁹, a vantaggio di fini per lo più politici.

Dall’analisi sin qui condotta, al contrario, sembra trasparire l’ulteriore riflessione di come il problema cruciale che ha interessato le prime esperienze di “Terzo settore” a partire dall’unificazione del Regno, si sostanzi nella difficoltà di riscontrare un “punto di equilibrio” tra il riconoscimento di un’adeguata sfera di autonomia e il controllo esercitato dall’apparato pubblico.

Di tale questione, peraltro, è possibile rinvenire traccia anche nella normativa del codice civile del 1942.

Come noto, l’articolato espresse un *favor* nei confronti dell’archetipo societario commerciale, modello ritenuto più confacente con le esigenze di produzione e di circolazione della ricchezza.

Diversamente dalla codificazione francese, cui pure si ispirava, il codice accordò altresì una disciplina per tutti quegli enti che non perseguissero uno scopo di carattere eminentemente lucrativo.

Malgrado la regolamentazione giuridica di organismi privi di una connotazione economica nel raggiungimento dei loro fini rappresentasse un aspetto di per sé rilevante (atteso il contesto storico in cui venne predisposta), il ruolo a questi riconosciuto fu per vero marginale e, soprattutto, l’ingerenza statale non apparve meno penetrante.

Il codice, oltre a escludere dal suo ambito applicativo quel complesso di enti morali di cui già si occupava la disciplina speciale¹⁵⁰, predispose invero una netta

¹⁴⁹ V. FARGION, *L’assistenza pubblica in Italia dall’unità al fascismo: primi elementi per un’analisi strutturale*, cit., p. 69.

¹⁵⁰ Art. 11 c.c., a mente del quale “[...] gli enti pubblici riconosciuti come persone giuridiche, godono dei diritti secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico”.

demarcazione tra, da un lato, le associazioni riconosciute (e le fondazioni) e, dall'altro, le associazioni prive di riconoscimento (e i comitati)¹⁵¹.

Siffatta ripartizione non rifletteva esigenze meramente classificatorie, assumendo una pregnanza sotto il profilo dell'incidenza del controllo pubblicistico e, più in generale, del ruolo alle stesse riconosciuto dall'ordinamento.

Così, diversamente dalle società commerciali, cui era riservata una disciplina complessivamente più favorevole, le associazioni riconosciute erano anzitutto soggette a vincoli procedurali di non poco momento, venendo l'autorità a svolgere una verifica discrezionale sulla compatibilità dei loro scopi con quelli collettivi.

La stessa autorità esercitava altresì un controllo sulle loro acquisizioni immobiliari¹⁵², onde evitare che un eccessivo accumulo patrimoniale potesse rappresentare un ostacolo rispetto alle esigenze circolatorie del mercato.

Di contro, la disciplina dedicata alle associazioni non riconosciute appariva relegata a un ruolo di assoluta marginalità, limitandosi il codice a definirne i contorni giuridici essenziali tali da far loro assumere, di fatto, una mera soggettività giuridica e riservandogli un trattamento nel complesso peggiore rispetto a quello di cui avrebbero beneficiato attraverso il riconoscimento¹⁵³.

¹⁵¹ Sul fenomeno associativo nella disciplina civilistica, *ex multis*, M. BASILE, *Gli enti di fatto*, in P. RESCIGNO (diretto da), *Trattato di diritto privato*, Vol. II, Tomo I, pp. 463 ss.; C. M. BIANCA, *Le autorità private*, Milano, 1977; ID., *I gruppi minori e la responsabilità della associazione non riconosciuta*, in ID. (a cura di), *Realtà sociale ed effettività della norma. Scritti di C. M. Bianca*, Vol. I, tomo 1, Milano, 2002, pp. 307 ss.; ID., *Non profit organisations*, Ivi, I, tomo 2, pp. 929 ss.; M. V. DE GIORGI, *Le persone giuridiche private e gli enti di fatto*, in P. RESCIGNO (diretto da), *Trattato di diritto privato*, cit., pp. 277 ss.; F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati. Artt. 36-42*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario al codice civile*, Bologna-Roma, 1967; P. RESCIGNO, *Persone e gruppi sociali*, Napoli, 2006; A. RUSSO, *Il fenomeno associativo nel diritto italiano e comparato*, Napoli, 2010.

¹⁵² Art. 17 c.c., oggi abrogato, che recitava “[l]a persona giuridica non può acquistare beni immobili, né accettare donazioni o eredità, né conseguire legati senza l'autorizzazione governativa. Senza questa autorizzazione l'acquisto e l'accettazione non hanno effetto”.

¹⁵³ Art. 36 c.c. e seguenti. Si ricorda, in proposito, come le associazioni non riconosciute non potessero effettuare acquisti immobiliari a titolo oneroso (almeno secondo l'orientamento maggioritario), né tanto meno acquisti *mortis causa* e per donazione, ai sensi degli artt. 600 c.c. e 786 c.c., poi abrogati. Inoltre, mentre per le associazioni riconosciute i rapporti interni venivano espressamente disciplinati agli articoli 18 e seguenti, per quelle prive di riconoscimento tali aspetti venivano rimessi a specifici accordi tra associati (art. 36 c.c.). Questi importanti profili di differenziazione vengono posti in rilievo nella manualistica tradizionale, *ex multis*, da A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, XX ed., Milano, 2011, p. 152.

Date queste caratteristiche non sembrano pertanto eccessivi quegli appellativi apparentemente altisonanti che hanno condotto taluno a qualificare le associazioni riconosciute e le fondazioni come veri e propri “enti parapubblicistici”¹⁵⁴.

Difatti, se da un lato rispetto alle forme associative riconosciute permaneva un ingombrante ruolo dello Stato, con riferimento a quelle prive di riconoscimento, data la loro residualità, emergeva piuttosto chiaramente come l’ordinamento esprimesse un atteggiamento di sostanziale sfavore.

Rimane da chiedersi, a tal punto, quale sia stato l’impatto che la nuova cornice costituzionale ha avuto sul richiamato processo evolutivo della dimensione giuridica del “Terzo settore” che, come si è visto, è addivenuto agli albori dell’approvazione della Carta fondamentale “costretto” tra i pochi aspetti di autonomia e i molti vincoli pubblicistici.

In primo luogo, possiamo rilevare come la Costituzione abbia rappresentato una reazione profonda rispetto a tutte quelle forme di limitazione delle autonome aggregazioni sociali, che il regime fascista aveva imposto trasfigurandone i caratteri identificativi.

Anzi, più puntualmente, la metamorfosi del quadro politico tracciata dall’approvazione della Carta, sembra aver determinato un vero e proprio capovolgimento nei rapporti tra lo Stato e gli enti collettivi¹⁵⁵, venendo questi ultimi a qualificarsi come una possibile risorsa in chiave collaborativa con i primi e non come un fenomeno da arginare.

Questo processo, che ha segnato un “cambio di rotta”¹⁵⁶ nel percorso evolutivo delle organizzazioni del Terzo settore, è transitato anzitutto attraverso l’attribuzione di un valore centrale alla persona umana, con l’affermazione del principio personalista e, di conseguenza, mediante la valorizzazione di tutte quelle formazioni sociali in cui viene a svilupparsi la personalità individuale.

¹⁵⁴ L’espressione, particolarmente evocativa, è utilizzata da A. ZOPPINI, *La disciplina delle associazioni e delle fondazioni dopo la riforma del diritto societario*, in M. MALTONI, A. ZOPPINI (a cura di), *La nuova disciplina delle associazioni e delle fondazioni. Riforma del diritto societario e enti non profit*, in *Quaderni della Rivista di diritto civile*, Padova, 2007, pp. 1 ss., nonché da A. SANTUARI, *Le organizzazioni non profit*, cit., p. 10.

¹⁵⁵ M. CAPECCHI, *Evoluzione del Terzo settore e disciplina civilistica. Dagli enti non lucrativi alla “impresa sociale”*, cit., p. 24.

¹⁵⁶ C. BORZAGA, A. SANTUARI, *L’evoluzione del Terzo settore in Italia*, cit., p. 41.

È curioso rilevare, peraltro, come nel rinnovato contesto di pluralismo democratico, quegli stessi strumenti giuridici attraverso i quali il regime aveva ricondotto a un ruolo del tutto accessorio le formazioni sociali, non hanno costituito solamente il terreno di coltura per il progressivo affermarsi degli enti non lucrativi, ma anche di tutto quel complesso di altri “attori” del fervente scenario politico e culturale italiano a partire dal secondo dopoguerra, come i partiti politici e i sindacati.

La Costituzione, dunque, abbracciando una dimensione “relazionale” tra individuo, società e Stato, ha riconosciuto una legittimazione profonda a quelle formazioni sociali che, a partire dall’illuminismo, erano state viste con particolare disfavore per le ragioni sopra esposte e che il sentiero giuridico che le aveva condotte sino all’approvazione della Carta fondamentale non era riuscito nel complesso a valorizzare.

Il progetto politico alla stessa sotteso, infatti, ha finito per riempire quello stesso “spazio” tra l’individuo e lo Stato¹⁵⁷ esprimendo un disegno promozionale proprio nei confronti di quelle aggregazioni sociali preposte alla valorizzazione del libero sviluppo della persona¹⁵⁸.

Questo costituì dunque lo scenario su cui si è potuta sviluppare la dimensione giuridica del Terzo settore nel rinnovato quadro valoriale segnato dalla Costituzione.

Solo grazie al “sistema” delle coordinate costituzionali che ne rappresentano la base giuridica fondamentale, esso ha potuto acquisire - sino ai giorni nostri - un ruolo assai significativo a livello sociale, culturale ed economico, di ciò costituendo una delle più recenti testimonianze la disciplina contenuta nel d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, recante il “Codice del Terzo settore”.

¹⁵⁷ P. RESCIGNO, *Ascesa e declino della società pluralista*, in P. RESCIGNO, *Persona e comunità*, Bologna, 1966, p. 8.

¹⁵⁸ Su tale aspetto A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, p. 109.

CAPITOLO II

“L’IDENTITÀ COSTITUZIONALE DEL TERZO SETTORE”

SOMMARIO: **1.** Alla ricerca del fondamento costituzionale del Terzo settore: tra principio personalista, principio pluralista e principio di solidarietà sociale – **1.1** La “socialità della persona” nell’interpretazione del giudice costituzionale – **2.** Gli ulteriori referenti di rilievo costituzionale per il Terzo settore – **3.** Principio di sussidiarietà orizzontale e Terzo settore – **3.1** Le radici culturali e giuridiche della sussidiarietà – **3.2** Il principio di sussidiarietà orizzontale: contenuti, interpretazioni e ruolo del Terzo settore – **4.** La dimensione sovranazionale del Terzo settore – **5.** Costituzione, crisi del *welfare State* e Terzo settore. Alcune considerazioni finali.

1. Alla ricerca del fondamento costituzionale del Terzo settore: tra principio personalista, principio pluralista e principio di solidarietà sociale.

Malgrado il disegno tracciato dalla Carta costituzionale non contenga alcun esplicito riferimento all’espressione “Terzo settore”, dall’impianto complessivo dell’articolato sembra possibile individuare una molteplicità di previsioni che concorrono a costituirne la base giuridica fondamentale.

Quest’assenza testuale pone dunque la necessità di comprendere quali siano i principali referenti contenuti nella Costituzione che in modo più o meno diretto forniscono ad esso una copertura giuridica, per così dire, “originaria”.

Una simile indagine, in ogni caso, non pare assumere rilevanza al solo fine di meglio definire il ruolo ricoperto dal Terzo settore a livello ordinamentale¹⁵⁹ alla luce della sempre maggiore importanza posseduta da tale multiforme ambito della vita sociale in Italia.

La ricerca infatti sembra altresì funzionale a capire se possa dirsi esistente un “paradigma giuridico” di riferimento evincibile dal dettato costituzionale, utile a superare le molteplici problematiche ermeneutiche che il mutevole quadro normativo, in continua e rapida evoluzione, viene con sempre maggior frequenza a presentare.

Dinanzi alla pluralità di spunti di riflessione posti dalla tematica in analisi, nello svolgimento di una simile speculazione teorica (al contempo però portatrice di considerevoli risvolti applicativi, come vedremo di seguito) occorre muovere da quella che costituisce una delle più importanti previsioni costituzionali ai fini del presente studio, ovverosia l’art. 2 Cost.¹⁶⁰.

La disposizione, nell’enunciare in modo assai evocativo che “la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”, pone infatti tre importanti principi di indubbio valore per l’individuazione del fondamento costituzionale del Terzo settore: il principio personalista, il principio del pluralismo sociale e il principio di solidarietà¹⁶¹.

La disamina di tali precetti sotto questa specifica chiave di lettura, tuttavia, non sembra poter prescindere dallo stesso percorso di elaborazione della richiamata formulazione approvata in via definitiva dall’Assemblea costituente e

¹⁵⁹ E. VIVALDI, *Garanzia dei diritti sociali e ruolo degli enti non profit. Alcune considerazioni a margine del disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale (ddl n. 4566) e dei primi provvedimenti di un governo tecnico*, in *Rivistaaic.it*, n. 2/2012, p. 6, secondo la quale il Terzo settore, a seguito della costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, si attegga come un vero e proprio soggetto “politico” nello svolgimento di attività di interesse generale.

¹⁶⁰ Tra i più recenti contributi su tale fondamentale disposizione costituzionale, M. FIORAVANTI, *Art. 2*, Roma, 2017. Sulla stessa, *ex multis*, si vedano i commenti di A. BARBERA, *Art. 2*, cit., pp. 50 ss. e di E. ROSSI, *Art. 2*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 38 ss., nonché ID., *L’art. 2 della Costituzione italiana*, in ID. (a cura di), *Problemi attuali delle libertà costituzionali*, Pisa, 2009, pp. 9 ss..

¹⁶¹ Per una generale illustrazione dei richiamati principi G. DI COSIMO, *Art. 2*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pp. 10 ss..

che si atteggia quale elemento estremamente suggestivo e ricco di elementi di sicura importanza per l'approfondimento delle "caratteristiche costituzionali"¹⁶² del fenomeno in esame.

In altri termini, si ritiene che la comprensione dei principi statuiti dalla previsione e la loro rilevanza ai fini degli interrogativi inizialmente postici, non possa prescindere da quello che fu il dibattito svoltosi nell'*iter* che condusse alla sua stessa elaborazione¹⁶³, in cui confluirono le posizioni di alcuni dei giuristi più illuminati del secolo scorso.

Con un simile intento, allora, deve considerarsi come l'art. 2 Cost., significativamente definito in dottrina come vero e proprio "*core* costituzionale del *non profit* italiano"¹⁶⁴, assuma anzitutto un rilievo preminente nell'anteporre la persona rispetto allo Stato, orientando l'azione di quest'ultimo "verso", appunto, la persona.

Per comprendere a pieno tale concetto non può che citarsi la formula espressa da Giorgio La Pira nel suo intervento nella I Sottocommissione del 9 settembre 1946, all'interno della quale già possiamo trovare le scelte ispiratrici dei contenuti poi recepiti, sia pur con le successive modifiche, nella Carta fondamentale.

Difatti, con l'espressione "lo Stato per la persona e non la persona per lo Stato" il giurista cattolico, nell'interrogarsi in merito all'opportunità dell'inserimento di una dichiarazione dei diritti dell'uomo in premessa alla Costituzione, considerava l'opzione personalista come una "premessa ineliminabile di uno Stato essenzialmente democratico"¹⁶⁵, oltre che una ferma

¹⁶² Questa espressione è stata utilizzata da A. SIMONCINI, *Il terzo settore ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, in E. A. FERIOLI (a cura di), *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Atti del Convegno svoltosi a Pisa il 27 e 28 settembre 2002*, Torino, 2004, p. 70.

¹⁶³ A tal proposito si veda V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 1948, pp. 22 ss..

¹⁶⁴ A. PARISI, *Associazioni non profit e fondamento costituzionale*, in V. ZAMBRANO (a cura di), *Non profit, persona, mercato*, Milano, 2005, p. 16, che con termini parimenti suggestivi qualifica l'art. 2 come un "capolavoro di etica previsionale". Evidenzia la centralità dell'art. 2 per il *non profit* anche F. ROVERSI MONACO, *Il non profit nella Costituzione*, in G. VITTADINI (a cura di), *Il non profit dimezzato*, cit., pp. 61 ss..

¹⁶⁵ In questo senso si esprime S. GRASSI, *Il contributo di Giorgio La Pira ai lavori dell'Assemblea costituente*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica, II: Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Bologna, 1980, p. 189 s.. L'Autore peraltro osserva come nella medesima relazione "[fossero] anticipate, in uno schema chiarissimo, anche le linee dei successivi interventi".

presa di posizione contro la “crisi totale del valore della persona”¹⁶⁶ inveratasi durante la permanenza dello Stato totalitario.

Ma il mettere al centro la persona, vera e propria “priorità di valore”¹⁶⁷ espressa dalla Carta¹⁶⁸, non avrebbe da sé solo costituito un espediente sufficiente alla definizione del nuovo volto della forma di Stato poi accolta dalla Costituzione, se non fosse stata valorizzata la capacità relazionale dell’uomo, considerato all’interno di quelle “comunità” in cui viene ad esprimersi la sua stessa personalità.

Dando rilevanza alla dimensione della persona non più come mero individuo, dapprima contrapposto e poi “assorbito” allo Stato, ma come più ampia espressione dell’uomo *uti socius*¹⁶⁹, quindi, la Costituzione ha espresso una stretta correlazione tra il principio personalista e principio del pluralismo sociale, che certamente fornisce una copertura costituzionale di assoluto rilievo per la molteplicità di fenomeni riconducibili al c.d. “privato sociale”.

Anche nell’esplicitazione di questo specifico profilo di connessione¹⁷⁰ sovviene per la sua chiarezza e lucidità di vedute il pensiero di La Pira, che è possibile apprezzare sempre a partire dalle parole espresse nella summenzionata Relazione, nella quale avanzò una prima possibile “versione” della disposizione in analisi.

Secondo la sua originaria idea, infatti, la prescrizione costituzionale avrebbe dovuto contenere l’enunciazione per cui “nello Stato italiano, che riconosce la

¹⁶⁶ Atti Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, I sottocommissione, Relazione del deputato GIORGIO LA PIRA sui Principi relativi ai rapporti civili, I, Introduzione, punto 1.

¹⁶⁷ In questi termini V. ONIDA, *Le Costituzioni. I Principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico, Vol. I*, Bologna, 1997, p. 100. Nello stesso modo si esprime altresì S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Diritto e società*, 1996, p. 7.

¹⁶⁸ Si ricorda in proposito come nel pensiero di La Pira la persona costituisca la “pietra d’angolo” dell’assetto costituzionale complessivamente considerato, secondo la nota espressione dallo stesso evocata in sede di Assemblea costituente nella seduta dell’11 marzo 1947.

¹⁶⁹ Sul punto anche P. ADDIS, E. FERIOLI, E. VIVALDI, *Il Terzo settore nella disciplina normativa italiana dall’unità ad oggi*, in E. ROSSI, S. ZAMAGNI (a cura di), *Il Terzo settore nell’Italia unita*, cit., p. 175, che rilevano come “le formazioni sociali, e le pluralità di modi con cui attraverso di esse, si esprime la sovranità popolare” rappresentino “secondo i costituenti, gli elementi necessari alla realizzazione di un assetto democratico”. Nel far ciò gli Autori richiamano i contenuti della sentenza n. 106 del 2002 della Corte costituzionale, in cui si è evidenziato come, appartenendo la sovranità al popolo ai sensi dell’art. 1 Cost., le forme in cui questa può esplicarsi non si limitino alla sola rappresentanza ma pervadano “l’intera intelaiatura costituzionale”.

¹⁷⁰ Su tale aspetto, in particolare, S. GRASSI, *La Costituzione siamo noi*, in *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, 1-2017, p. 9.

natura spirituale, libera, sociale dell'uomo, scopo della Costituzione è la tutela dei diritti originari e imprescrittibili della persona umana e delle comunità naturali nelle quali essa organicamente e progressivamente si integra e si perfeziona"¹⁷¹.

La formulazione, non a caso, sottendeva il quesito - provocatoriamente posto dal giurista - in merito alla preferenza per una visione che perpetuasse il recepimento di un'impostazione atomistica che finiva per contrapporre in modo disorganico i singoli allo Stato senza valorizzare le comunità naturali, piuttosto che per un'impostazione "organica" che invece quelle stesse comunità naturali, viste come luogo di espressione della personalità umana, era in grado di valorizzare¹⁷².

Come è stato autorevolmente sostenuto in dottrina¹⁷³, in ultima analisi, l'idea di La Pira era quella di uno Stato che, travalicando l'impostazione illuminista e totalitaria, aderisse a una concezione pluralista degli ordinamenti sociali.

Difatti, la rilevanza del ruolo di quelle "comunità" non poteva trovare riscontro in alcuna delle impostazioni in precedenza concepite, atomistica e totalitaria, che avevano finito per ripudiare quello stesso assetto pluralista degli ordinamenti sociali, ritenuto il solo in grado di consentire una progressiva e graduale estrinsecazione della libertà dell'uomo¹⁷⁴, in quanto "persona".

¹⁷¹ Atti Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, I sottocommissione, Relazione del deputato GIORGIO LA PIRA sui Principi relativi ai rapporti civili, III, Preambolo e articoli, art. 1. In merito, è stato fatto notare come siffatta "proposta di articolato, che si apre proprio con una formulazione del rapporto società - stato - comunità naturali" sia stata "poi ripresa - nella sostanza e a seguito di una serie di importanti mediazioni e modifiche - dall'articolo inserito come art. 2 nel testo definitivo della Carta". Si esprime in tal senso M. ROSBOCH, *Le comunità intermedie tra storia e istituzioni*, in ID. (a cura di), *Le comunità intermedie e l'avventura costituzionale. Un percorso storico-istituzionale*, cit., p. 21.

¹⁷² Atti Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, I sottocommissione, Relazione del deputato GIORGIO LA PIRA sui Principi relativi ai rapporti civili, I, Introduzione, punto 2. Per La Pira, invero, ci si doveva chiedere se fosse opportuno accogliere un'opzione che "continua[sse] ad ammettere quella concezione atomistica che contrappone[va] disorganicamente i singoli allo Stato, senza tener conto delle comunità naturali che sono la inevitabile e provvida mediazione fra lo Stato ed i singoli" oppure fosse da prediligersi una propensione verso una "concezione organica della società che vede[sse] frapposte organicamente e progressivamente fra i singoli e lo Stato le comunità naturali attraverso le quali la personalità umana ordinatamente [viene a svolgersi]".

¹⁷³ S. GRASSI, *Il contributo di Giorgio La Pira ai lavori dell'Assemblea costituente*, cit., p. 192.

¹⁷⁴ Atti Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, I sottocommissione, Relazione del deputato GIORGIO LA PIRA sui Principi relativi ai rapporti civili, I, Introduzione, punto 2. Evidenzia questo significativo passaggio anche M. ROSBOCH, *Le comunità intermedie tra storia e istituzioni*, in ID. (a cura di), *Le comunità intermedie e l'avventura costituzionale. Un percorso storico-istituzionale*, cit., p. 21.

Non è mancato tuttavia chi in sede interpretativa ha fatto lucidamente notare che siffatto orientamento di pensiero, pur mantenendosi nella sua “ispirazione iniziale”, assistette ad un’attenuazione nei suoi aspetti più marcatamente ideologici, trovando poi una “sintesi” nella successiva discussione sviluppatasi nel corso dei lavori¹⁷⁵, che vide alternarsi posizioni e orientamenti in realtà tra loro diversificati.

Sulla scorta di tale importante puntualizzazione, ad ogni modo, l’influenza cattolica¹⁷⁶ pare comunque aver ricoperto un peso preminente all’interno del percorso di elaborazione¹⁷⁷ della disposizione¹⁷⁸ ed infatti sembra possibile enucleare la sua stessa *ratio* fondativa - utile sempre ai fini della presente indagine, volta a “snidare” l’identità costituzionale del Terzo settore - ancora una volta dalle riflessioni di un relatore di quello stesso orientamento.

Ci si riferisce, in specie, a quanto affermato da Giuseppe Dossetti nella discussione sviluppatasi sulla relazione di La Pira all’interno della I Sottocommissione, a seguito delle considerazioni di senso contrario sulla medesima svolte da Lelio Basso.

Per quest’ultimo infatti, di orientamento socialista, l’opzione in favore di un assetto pluralistico si mostrava recessiva rispetto alla necessaria valorizzazione della dimensione individuale dei singoli (cui pure avrebbe dovuto riconoscersi il

¹⁷⁵ Pone in rilievo questo aspetto, anche attraverso l’utilizzo delle espressioni qui riportate tra virgolette, E. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 40.

¹⁷⁶ Sul punto si vedano le considerazioni di E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Milano, 1989, pp. 16 ss., per il quale “quello introdotto nel dibattito costituente da La Pira era comunque un tema caro da sempre ai cattolici, sostenitori del principio secondo il quale il riconoscimento pieno dei diritti di libertà del cittadino può realizzarsi soltanto attraverso il necessario riferimento alla dimensione comunitaria in cui esso vive”. L’Autore, così, ripercorre approfonditamente i passaggi chiave del processo che influenzò il pensiero cattolico in questo senso a partire dal c.d. *Codice di Malines* del 1927, transitando attraverso il pensiero di don Luigi Sturzo, nonché degli *Enunciati della Settimana di Camaldoli* e del *Codice di Camaldoli*, sino alle riflessioni maturate nel corso della *Settimana sociale dei Cattolici italiani* del 1945, alle intuizioni contenute nella *Déclaration des droits des personnes et des collectivités* elaborata da Mounier e alle proposte avanzate nel primo Congresso Nazionale della D.C. in particolare da Guido Gonnella.

¹⁷⁷ Su tale processo di elaborazione si veda F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Milano, 1999, pp. 99 ss..

¹⁷⁸ Evidenzia il contributo di taluni dei rappresentanti di spicco di orientamento cattolico-popolare ai fini dell’elaborazione della Carta fondamentale - individuati, in specie, in La Pira e Moro - cogliendo in esso un “tentativo di superare l’impostazione tipica della Costituzione del 1789”, V. TONDI DELLA MURA, *Profili costituzionali e sociali degli enti non profit*, in *Non profit*, 1995, p. 557 ss..

diritto di associazione); non a caso in dottrina¹⁷⁹ si è rilevato come un richiamo all'impostazione pluralista da parte di questo esponente fosse stato sostanzialmente effettuato per via indiretta e al solo fine di evidenziarne taluni possibili aspetti di criticità.

Per Dossetti, invece, la sola impostazione da recepire avrebbe dovuto essere quella volta a considerare un triplice ordine di aspetti.

In primo luogo sarebbe stato opportuno riconoscere la priorità della persona umana rispetto allo Stato, che avrebbe dovuto acquisire un ruolo servente rispetto alla prima.

Da ciò sarebbe conseguita, poi, la valorizzazione della “necessaria socialità di tutte le persone [...] destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale” nelle comunità intermedie “disposte secondo una naturale gradualità”.

Infine, sarebbe stato preferibile sancire l'esistenza, ad un tempo, dei diritti fondamentali delle persone e delle comunità “anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato”, il tutto nell'ottica del superamento, tanto dell'impostazione individualistica, quanto di quella totalitaria¹⁸⁰.

Lo stretto collegamento tra personalismo e pluralismo, vero e proprio snodo concettuale per la comprensione della rilevanza costituzionale del Terzo settore, tuttavia, sembra potersi cogliere in modo parimenti efficace dalle considerazioni successivamente sviluppate da Aldo Moro.

Le sue posizioni, per vero, assieme a quelle di Dossetti, così come di Costantino Mortati¹⁸¹, sembrarono rappresentare un'attenuazione rispetto al più risoluto orientamento di La Pira e, per questo, ne è stata nel complesso apprezzata

¹⁷⁹ In questo senso E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, cit., p. 31, che infatti precisa come “l'unico riferimento che può cogliersi nei confronti del pluralismo tende a mettere in guardia di fronte agli effetti potenzialmente negativi che da esso potrebbero originarsi: come là dove, nel riconoscere a tutti i cittadini ‘il diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del paese’, Basso precisa che ‘democraticamente’ sta a significare che ‘possono essere riconosciuti solo quei partiti che abbiano natura e struttura democratica’”.

¹⁸⁰ *Ivi*, p. 31 s.. Sul punto anche U. DE SIERVO, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituzione italiana*, in AA. VV., *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, Milano, 1980, p. 66 s., nonché S. ZAMAGNI, *Slegare il Terzo settore*, in S. ZAMAGNI (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna, 2011, p. 19.

¹⁸¹ Tra i contributi in materia di tale importante giurista si ricorda, in particolare, C. MORTATI, *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, Torino, 1971.

l'attitudine ad essere più agevolmente recepite dai rappresentanti di tutti gli altri schieramenti politici in fase di elaborazione della disposizione finale¹⁸².

Moro, infatti, a margine della versione provvisoria della disposizione nel frattempo approntata in conseguenza della convergenza di vedute tra La Pira e Basso, ne valorizzò primariamente, da un lato, la “dignità, autonomia e libertà” riconosciuti alla persona umana e, dall'altro, i “diritti delle formazioni sociali dove si svolge la personalità”. Sulla scorta di simili considerazioni, in seguito, espresse un fermo avvertimento sul rischio della limitata democraticità di uno Stato che non avesse prestato adeguato rispetto verso le “formazioni sociali nelle quali la persona umana liberamente si svolge e nelle quali essa integra la propria personalità”¹⁸³.

Per il giurista, così, la tutela assicurata a quelle formazioni altro non era che una “ulteriore esplicazione, uno svolgimento dei diritti di autonomia, di dignità e di libertà che sono stati riconosciuti e garantiti in questo articolo costituzionale all'uomo come tale”¹⁸⁴ e quindi, in ultima analisi, all’“uomo associato secondo una libera vocazione sociale”¹⁸⁵.

Da quanto sin qui considerato, quindi, sembra possibile affermare in sintesi come il pluralismo finisca per rappresentare lo “sviluppo diretto della concezione non individualistica dell'organizzazione sociale”¹⁸⁶.

Questa stessa impostazione, di conseguenza, altro non si atterrebbe che come un completamento di quella personalista, avendo la Costituzione inteso “integrare la personalità del soggetto-persona fisica col richiamo al soggetto nel

¹⁸² E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, cit., p. 32 s..

¹⁸³ Atti assemblea costituente, Seduta del 13 marzo 1947, con intervento di ALDO MORO, p. 2042.

¹⁸⁴ Atti assemblea costituente, Seduta del 24 marzo 1947, con intervento di ALDO MORO, p. 2416, su cui si vedano le considerazioni di V. TONDI DELLA MURA, *Profili costituzionali e sociali degli enti non profit*, cit., p. 558.

¹⁸⁵ Atti assemblea costituente, Seduta del 24 marzo 1947, con intervento di ALDO MORO, p. 2416, come richiamato anche da G. TIBERI, *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, in C. CITTADINO (a cura di), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, Firenze, 2008, p. 34.

¹⁸⁶ A. LAZZARO, *Volontariato e pubblica amministrazione. Stato attuale e nuove prospettive*, Milano, 2006, p. 2, la quale ulteriormente osserva che “la persona [...] non è vista solo come individuo singolo, dotato di autonomia e di diritti e posto di diretta relazione con lo Stato, ma come centro di una molteplicità di relazioni che danno vita ad organizzazioni autonome dallo Stato, e a loro volta titolari di diritti”. Il pluralismo, di conseguenza, va inteso non solo come “libertà di organizzazione, ma anche riconoscimento di una molteplicità di forme di aggregazione sociale che possono coesistere e operare per fini diversi”.

gruppo sociale” e, generalmente, “in tutti i gruppi sociali leciti ai quali egli, per ‘il pieno sviluppo della persona umana’ (art. 3, comma 2, c.), è libero di appartenere”¹⁸⁷.

Ai fini della ricerca del fondamento costituzionale del Terzo settore, tuttavia, non assume rilievo solamente il richiamo al collegamento istaurato dalla disposizione in analisi tra il principio personalista e il principio pluralista, ma, ancor più, l’ulteriore riferimento contenuto nella stessa previsione in favore del principio di solidarietà sociale¹⁸⁸, nella parte in cui richiede ai consociati l’adempimento dei doveri inderogabili¹⁸⁹.

Così come rilevato da coloro che hanno individuato in tal modo una connessione anche tra principio personalista e principio di solidarietà sociale¹⁹⁰, sul punto assumono pregnanza le considerazioni svolte da Meuccio Ruini in qualità di Presidente della Commissione dei 75.

Egli infatti non mancò di osservare come il “segreto” della disposizione in corso di elaborazione dovesse individuarsi proprio in quello sforzo di far coesistere, quasi come “lati inscindibili”, i diritti e i doveri, che finivano per atteggiarsi quali aspetti necessariamente compresenti, non potendosi l’uno “scevrare” dall’altro¹⁹¹.

¹⁸⁷ P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953, p. 9.

¹⁸⁸ Sul principio di solidarietà si veda, in particolare, F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, Milano, 2002. Tra i contributi più recenti L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2016, pp. 45 ss.; S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014; V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà fra etica ed estetica*, in *Rivistaaic.it*, 2010, pp. 1 ss.; A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Milano, 2012.

¹⁸⁹ Con riferimento a tale aspetto, in specie, F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi. Atti del convegno di Acqui Terme - Alessandria, svoltosi il 9-10 giugno 2006*, Torino, 2007, p. 13 ss.. Più in generale, sui doveri costituzionali, si veda il fondamentale contributo di G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1970.

¹⁹⁰ E. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 41, nonché P. ADDIS, E. FERIOLO, E. VIVALDI, *Il Terzo settore nella disciplina normativa italiana dall’unità ad oggi*, cit., p. 176. Sulla connessione tra “solidarietà” e “persona” nei principi costituzionali si veda anche L. ANTONINI, A. PIN, *Gli aspetti costituzionali, amministrativi e tributari del Terzo settore*, in S. ZAMAGNI (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, cit., p. 159.

¹⁹¹ *Ibidem*. Gli Autori, infatti, ricordano le affermazioni di MEUCCIO RUINI, secondo il quale: “I proponenti hanno aderito alla mia tenace insistenza perché in questo articolo si mettano insieme come lati inscindibili, come due aspetti dei quali uno non si può scevrare dall’altro, i diritti e i doveri. Concetto tipicamente mazziniano, che si era già affacciato nella Rivoluzione francese, ed è ormai accolto da tutti, è ormai assiomatico. Il segreto dell’articolo è tutto qui”.

Non a caso la dottrina che ha indagato in ordine alla latitudine costituzionale del Terzo settore, affrontando questo specifico profilo, ha efficacemente posto in luce il dato per cui il Costituente abbia inteso valorizzare l'intimo legame tra l'uomo e il "contesto sociale", relazione questa che avrebbe trovato una "sedimentazione giuridica proprio nella saldatura tra i diritti fondamentali e i doveri inderogabili"¹⁹².

Pertanto dall'art. 2 non è solamente possibile evincere la sussistenza di una profonda connessione tra principio personalista e principio pluralista riconoscendosi ai consociati diritti inviolabili, sia singolarmente, che nelle formazioni sociali in cui si svolge la loro personalità: gli interpreti, al contrario, partendo da tale presupposto hanno rilevato come in capo alla persona debbano altresì ricondursi in modo inderogabile doveri che nascono "dal fatto stesso che la sua vita si svolge entro, e non può svolgersi senza di queste formazioni sociali"¹⁹³.

Tali doveri in sostanza, finiscono per imporsi in qualità di veri e propri vincoli "di appartenenza e di corresponsabilità, cioè di solidarietà", venendo in tal modo il principio di solidarietà ad affermarsi come "implicazione inscindibile" e quindi come "componente necessaria" del principio personalista¹⁹⁴.

La Costituzione, di conseguenza, configurando un "profondo radicamento" del principio di solidarietà nel quadro del principio personalistico, oltre ad aver posto in rilievo uno dei profili connaturati all'"essere persona", pare al contempo aver fissato uno dei presupposti cardine per la stessa "sopravvivenza di una vita associata"¹⁹⁵.

¹⁹² Si esprimono in questi termini L. ANTONINI, A. PIN, *Gli aspetti costituzionali, amministrativi e tributari del Terzo settore*, cit., p. 146. Gli Autori, peraltro, sviluppano a tal proposito alcune ulteriori importanti considerazioni laddove evidenziano che diritti e doveri non sono termini semplicemente giustapposti, al contrario risultando "due elementi in continua relazione dialettica" atteso che "i diritti di cui godono le persone rappresentano altrettante responsabilità, loro e altrui". Sul punto è utile richiamare anche il pensiero di F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004, p. 9 s., che pone l'accento sul fatto di come la Costituzione operi un riconoscimento dell'uomo nella sua propensione alla "relazione" in quanto la sua personalità può svilupparsi solo nel quadro di un "tessuto sociale solidaristico" che accolga e sostenga la sua "strutturale debolezza".

¹⁹³ S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, cit., p. 8 s., per il quale, in ultima analisi, "la solidarietà è dunque un valore costituzionale, espressamente riconosciuto e proclamato nell'art. 2 Cost., come principio intrinseco e correlato a quello personalista, e quindi assunto, con esso, a principio fondativo, cioè coesistente alla stessa esistenza della nostra costituzione democratica".

¹⁹⁴ *Ibidem*.

¹⁹⁵ Pongono ben in rilievo questo dato L. ANTONINI, A. PIN, *Gli aspetti costituzionali, amministrativi e tributari del Terzo settore*, cit., p. 159. Per essi infatti "l'obbligo di concorrere ai

1.1 La “socialità della persona” nell’interpretazione del giudice costituzionale.

Sulla scorta di simili riflessioni, ai fini della nostra indagine, giova a tal punto far presente come una declinazione del principio di solidarietà sociale - di cui non può non menzionarsi la duplice ripartizione, in “fraterna” e “paterna”, proposta in dottrina¹⁹⁶ - abbia trovato un’importante testimonianza nell’interpretazione fornita dalla Corte costituzionale¹⁹⁷ proprio con riguardo ad un ambito in cui il Terzo settore rivela una delle sue più vitali manifestazioni, ovverosia quello del volontariato.

A questo proposito è opportuno richiamare il percorso ermeneutico seguito dalla Corte nell’importante sentenza n. 75 del 1992¹⁹⁸, i cui contenuti assumono

doveri di ‘solidarietà politica, economica e sociale’, secondo le basi stesse dell’architettura costituzionale, risale al profilo altruistico della medesima concezione di persona inserita nella Costituzione”. Attraverso la metafora del “pedaggio”, poi, gli stessi precisano che i consociati non sono tenuti all’adempimento di taluni doveri per assicurarsi che vengano tutelati i propri interessi. Al contrario, si assisterebbe da parte dei costituenti a una “presa d’atto” della circostanza per cui “la persona [...] è intimamente mossa da un senso di solidarietà, che si declina attraverso le direttrici principali lungo le quali si snoda la vita associata, ovvero economia, politica e società civile”.

¹⁹⁶ Deve infatti ricordarsi l’importante distinzione prospettata da S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, cit., p. 10 s. tra solidarietà “fraterna” e solidarietà “paterna”, che l’Autore pone in rilievo anche al fine di valorizzare il ruolo del Terzo settore. Secondo tale ripartizione mentre la prima forma di solidarietà, detta anche “doverosa”, individua appunto quel “moto doveroso e cooperante da parte dei cittadini, nell’adempimento delle loro varie solidarietà” che si articola su un piano orizzontale, la seconda, detta anche “pubblica”, sviluppandosi invece su un piano verticale, si riferisce alla “funzione attiva della Repubblica volta a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale”, venendo in questo modo l’art. 2 a trovare una “rispondenza” nell’art. 3, comma 2, Cost.. A margine di tale classificazione l’Autore precisa come “se potessimo azzardare uno sguardo al futuro” pur restando “fermo l’imprescindibile ruolo della solidarietà statale o paterna, crescerà sempre più il ruolo della solidarietà [dallo stesso definita] fraterna: sia, di quella doverosa dei cittadini (che la Repubblica si farà sempre e necessariamente a richiedere), sia di quella che si esprimerà sempre più in ciò che un nostro economista, Stefano Zamagni, designa come terzo settore”, definito come fenomeno in cui si “manifesta la solidarietà più autentica e genuina, quella che viene non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un’autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità della persona [...]”.

¹⁹⁷ Sul punto si vedano le considerazioni di P. BARILE, *Lo sviluppo dei diritti fondamentali nell’ordinamento repubblicano*, in *Storia d’Italia, Annali*, 14, *Legge Diritto Giustizia*, Torino, 1998, p. 77 s. che, ricordando come il concetto di solidarietà - promanante dalla dottrina sociale cattolica - sia stato recepito da tutte le forze politiche dell’Assemblea costituente per la sua attitudine a rappresentare “efficacemente il bisogno di unità della comunità statale, che impone i doveri senza i quali non può esservi pacifica e fattiva convivenza”, opera un importante richiamo alle pronunce della Corte costituzionale intervenute in materia di volontariato e di cooperazione sociale rispettivamente con le decisioni nn. 75 e 202 del 1992.

¹⁹⁸ Con commenti di E. PALICI DI SUNI, *Il volontariato tra valori costituzionali supremi ed autonomia regionale*, in *Giur. it.*, I, 1992, pp. 1205 ss.; G. PARODI, *La l.266/1991 sul volontariato come legge di principi*, in *Le Regioni*, 1993, pp. 104 ss.; F. RIGANO, *L’attuazione dei principi della*

una rilevanza di primo piano nell'ottica della riflessione che si sta conducendo, essendosi fornita una nitida chiave di lettura per la ricerca del fondamento costituzionale di simili manifestazioni spontanee della vita sociale.

Nella richiamata pronuncia il giudice costituzionale ha originato il proprio *iter* argomentativo dalla considerazione per cui “il volontariato rappresenta l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo, derivante dall'originaria identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini”¹⁹⁹.

Per la Corte, infatti, tale fenomeno costituisce “la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa”²⁰⁰.

Quest'ultimo principio, di conseguenza, “comportando l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente”²⁰¹.

Nel costrutto argomentativo della Corte, in altre parole, la “vocazione sociale” dell'uomo, che trova origine nella sua innata attitudine a immedesimarsi nelle aggregazioni sociali, sembra rappresentare la caratteristica identificativa di un fenomeno - quello appunto del volontariato - che finisce per atteggiarsi tra le manifestazioni più esplicite del principio di solidarietà sociale²⁰².

legge sul volontariato: l'istituzione dei registri regionali, *ivi*, pp. 120 ss.; E. ROSSI, *Principio di solidarietà e legge-quadro sul volontariato*, in *Giur. cost.*, 1992, pp. 2348 ss..

¹⁹⁹ Corte costituzionale, sentenza 28 febbraio 1992, n. 75, Considerato in diritto, punto 2.

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ *Ibidem*. Sul punto si vedano le considerazioni di M. FIORAVANTI, *La Corte e la costruzione della democrazia costituzionale, Relazione conclusiva al convegno “Le sentenze che hanno cambiato la vita degli italiani”*, reperibile in *Cortecostituzionale.it*, 2016, p. 7, secondo il quale “questa qualità del volontariato, dell'essere cioè diretta espressione dei massimi principi costituzionali [...] sta alla base di una giurisprudenza costante della Corte che risolve a suo favore bilanciamenti che vedono coinvolti altri principi, pur rilevanti, come quello della autonomia delle Fondazioni di origine bancaria, per le quali la stessa legge prevedeva un prelievo obbligato a favore del volontariato medesimo (sentenza n. 500 del 1993)”.

²⁰² Sul punto la Corte ha altresì osservato, sempre al punto 2, come il volontariato “partecipi” della medesima natura dei diritti inviolabili dell'uomo “come istanza dialettica volta al superamento del limite atomistico della libertà individuale, nel senso che di tale libertà è una

La Corte sembrerebbe peraltro aver reso testimonianza di una sua propensione ad oltrepassare l'equazione tra "solidarietà" e "dovere", mostrandosi invece disponibile ad accogliere un'impostazione ben più ampia del paradigma solidaristico, valorizzandone anche il suo aspetto di "libertà" al di fuori degli obblighi previsti dal diritto positivo²⁰³.

È in questo profilo di libertà, dunque, che il volontariato - ma potremmo dire, più generalmente, anche la maggior parte delle "espressioni" del Terzo settore²⁰⁴ - trova un forte radicamento costituzionale, quale attore sociale di primo piano nel contesto pluralista disegnato dalla Carta fondamentale.

Per il giudice costituzionale, invero, siffatta "moderna" lettura della solidarietà si colloca al di là dei "tradizionali schemi di beneficenza e assistenza", attraverso il superamento dell'"ancoraggio ai doveri e agli obblighi normativamente imposti"²⁰⁵.

manifestazione che conduce il singolo sulla via della costruzione dei rapporti sociali e dei legami tra gli uomini, al di là dei vincoli derivanti da doveri pubblici o da comandi dell'autorità".

²⁰³ Questo profilo è stato messo chiaramente in luce da E. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 56 s., per il quale infatti "uno degli aspetti che è stato oggetto di un significativo contributo da parte della dottrina e soprattutto della giurisprudenza costituzionale attiene al superamento della concezione [...] di tale principio, tutta interna alla dinamica solidarietà=doveri e all'apertura a concezioni della solidarietà come espressione libera e non normativamente imposta della socialità umana". L'Autore, difatti, ha precisato come "quando un ordinamento riconosce la solidarietà quale 'valore costituzionale supremo', questa non può essere intesa esclusivamente (e restrittivamente) come sintesi dei doveri richiesti ai componenti, ma deve comprendere altresì quell'insieme di comportamenti che ogni soggetto, singolo o associato, pone in essere per la realizzazione dell'"interesse alieno" e perciò del bene comune, al di fuori di obblighi posti dall'ordinamento normativo e perciò in forza del vincolo di doverosità". Su questo stesso aspetto si veda altresì ID., *Principio di solidarietà e legge-quadro sul volontariato*, cit., p. 2353 s.. Sul punto, anche, G. PONZANELLI, *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, Torino, II ed., 2000, p. 206 s., secondo cui "il volontariato viene ricondotto al generale principio di solidarietà, e gli viene assegnata la qualifica di valore fondamentale della Carta costituzionale, di fattore di coesione sociale e di garanzia di sopravvivenza dello stesso ordinamento. La Consulta dà al valore della solidarietà un'accezione ampia, a contenuto indeterminato, che trascende l'individuazione di doveri specifici o di materie definite, per diventare, appunto, un modo d'essere, una modalità dell'iniziativa privata che si accompagna ad una particolare destinazione dell'attività spontanea [...]".

²⁰⁴ Sotto tale aspetto si vedano anche le considerazioni di A. SIMONCINI, *Il terzo settore ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 76 s., a parere del quale, anche se la giurisprudenza costituzionale non prende in considerazione il Terzo settore generalmente inteso ma "singole materie legislative", i "paradigmi" ritraibili dall'interpretazione della Corte sembrano potersi riferire "al concetto del terzo settore in genere".

²⁰⁵ In questo senso le affermazioni della Corte costituzionale contenute nella sentenza 31 dicembre 1993, n. 500, Considerato in diritto, punto 5. A tal proposito, E. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 56 s..

Ne deriva come essa rappresenti “un modo per concorrere a realizzare quella uguaglianza sostanziale” che, a mente del secondo comma dell’art. 3 Cost., conduce al pieno sviluppo della personalità umana²⁰⁶.

In ogni caso, nonostante talune criticità siano state comunque mosse alle statuizioni della Corte²⁰⁷, la decisione del 1992 rappresenta un autentico “*leading case*” della materia e per la verità si colloca nell’ambito di un più ampio percorso di elaborazione giurisprudenziale²⁰⁸ in cui il giudice costituzionale, pur riferendosi a fattispecie tra loro eterogenee, sembra aver delineato una molteplicità di precetti e regole potenzialmente vevoli per il Terzo settore inteso nella sua globalità²⁰⁹.

In questo senso appaiono significative, primariamente, le puntualizzazioni fornite con la sentenza n. 202 del 1992²¹⁰, che con riguardo al diverso fenomeno della cooperazione sociale ha operato un emblematico riferimento al principio di

²⁰⁶ *Ibidem.*

²⁰⁷ Ciò è accaduto con riguardo a specifici passaggi del percorso motivazionale della pronuncia del n. 75 del 1992. Si pensi, ad esempio, alle considerazioni svolte da E. PALICI DI SUNI, *Il volontariato tra valori costituzionali supremi e autonomia regionale*, cit., p. 1206 s., che evidenzia come soffermandosi la motivazione in specie “sui valori costituzionali supremi connessi al volontariato, e particolarmente sul principio di solidarietà sociale” il nucleo centrale del problema sottoposto alla Corte sia da ricondurre ai “rapporti tra cittadino, organizzazioni ed autorità pubbliche, più che [a]i rapporti tra Stato e regioni o province autonome”. L’Autrice, peraltro, sembra cogliere una contraddizione allorché “[l]a Corte costituzionale osserva che il volontariato ‘sfugge a qualsiasi rigida classificazione di competenza’, ma poi afferma, poco oltre, che esso ‘esige che siano stabilite, da parte del legislatore statale, le condizioni necessarie, affinché sia garantito uno svolgimento dello stesso il più possibile uniforme su tutto il territorio nazionale’”. Ulteriori aspetti di criticità, inoltre, sono stati colti da E. ROSSI, *Principio di solidarietà e legge-quadro sul volontariato*, cit., p. 2351, che non ritiene condivisibile l’argomentazione per cui il principio di solidarietà possa definirsi una “conseguenza dell’appartenenza della persona alle formazioni sociali”. Per l’Autore, invero, “il principio di solidarietà, inteso [...] come fattore di omogeneizzazione sociale e di garanzia della stessa sopravvivenza dell’ordinamento, è destinato a vivere in un ordinamento a prescindere dal riconoscimento in esso del pluralismo sociale, proprio in quanto ‘vincolo di appartenenza attiva che lega l’individuo alla comunità degli uomini’ [...]”.

²⁰⁸ Si vedano anche le ulteriori pronunce 28 aprile 1992, n. 202 e 23 luglio 1992, n. 355, nonché la già richiamata decisione 29 dicembre 1993, n. 500.

²⁰⁹ G. TIBERI, *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, cit., p. 35 s.. Se da un lato, infatti, l’Autrice sostiene che “la sentenza n. 75 del 1992 [...] rappresenta il *leading case*, a cui hanno fatto seguito varie altre decisioni”, dall’altro evidenzia come queste stesse pronunce “pur avendo ad oggetto specifici e concreti istituti, quali il volontariato, la cooperazione sociale o le fondazioni bancarie, hanno tuttavia enucleato una tale ampiezza di principi da poter essere estesi in generale al complessivo fenomeno del Terzo settore”. Oltre a questo importante aspetto appaiono rilevanti altresì le considerazioni di A. SIMONCINI, *Il terzo settore ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 77, nella parte in cui sostiene che la “dottrina” elaborata della Corte prima del 2001 sul rilievo costituzionale del Terzo settore possa cogliersi sotto due aspetti, ovverosia, tanto sotto “un versante [...] di diritto ‘soggettivo’ (il *terzo settore come espressione di un diritto fondamentale del singolo*)”, quanto sotto “un versante di diritto ‘oggettivo’ (il *terzo settore come interesse pubblico*)”.

²¹⁰ Per alcune considerazioni sulla pronuncia e sulla sua rilevanza nella prospettiva del principio solidaristico L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, cit., p. 50 s..

solidarietà sociale, cui è stata ricondotta quella stessa “attività di promozione umana e di integrazione sociale dei cittadini”²¹¹.

Ma il riferimento soprattutto va a quelle pronunce in cui la Corte, valorizzando l’aspetto della “vocazione sociale” dell’uomo fatta propria dalla sentenza n. 75 del 1992, ha esplicitato il concetto di “libertà sociale”.

A questo proposito, il richiamo va anzitutto alla decisione n. 50 del 1998²¹², di cui è opportuno sinteticamente rammentare il problema giuridico che aveva a fondamento ai fini della comprensione delle affermazioni di principio in essa contenute.

Si trattava, infatti, di valutare la compatibilità costituzionale di una disposizione regionale ²¹³ che subordinava l’esercizio dell’attività di organizzazione di viaggi, sia di carattere continuativo e con finalità lucrativa che di natura episodica e senza finalità di profitto, a una preventiva autorizzazione e conseguente sanzione amministrativa nell’ipotesi di mancata sua richiesta.

Nel dichiararne l’illegittimità il giudice costituzionale ha evidenziato come la previsione, attraverso l’assoggettamento a un siffatto regime sanzionatorio anche di attività di natura non lucrativa saltuariamente svolte, conducesse a censurare comportamenti “espressione della socialità della persona”, quale bene protetto da una molteplicità di previsioni contenute nella Carta fondamentale tra cui, oltre agli artt. 17 e 18, l’art. 2²¹⁴.

Per la Corte, così, la “pretesa” di voler assoggettare ad autorizzazione anche attività svolte occasionalmente e senza fine di lucro, finiva per risultare in contrasto con il “principio di libertà sociale”²¹⁵.

²¹¹ Corte costituzionale, sentenza 28 aprile 1992, n. 202, Considerato in diritto, punto 2. La Corte invero afferma che da un punto di vista generale “deve dirsi che sotto il nome di cooperazione sociale vanno ricomprese attività di promozione umana e di integrazione sociale dei cittadini, e in particolare di quelli svantaggiati, riconducibili al principio di solidarietà sociale solennemente proclamato dall’art. 2 della Costituzione, il cui sviluppo e il cui sostegno rappresentano un compito che coinvolge l’intera comunità nazionale e che, pertanto, deve essere congiuntamente perseguito, nel rispetto delle correlative competenze costituzionali, dallo Stato, dalle regioni e dalle province autonome”.

²¹² Con commenti di A. PACE, *Violazione della ‘libertà sociale’ o, piuttosto, restrizione irrazionale della ‘libertà individuale’?*, Giur. cost., 1998, pp. 583 ss., e di G. GUZZETTA, *Considerazioni su di una sentenza in tema di c.d. ‘libertà sociale’ in rapporto agli artt. 16, 17, 18 e 21 ed al regime costituzionale dei diritti di libertà*, *ivi*, pp. 586 ss..

²¹³ Si trattava in particolare dell’art. 21, comma 2, l. reg. Liguria 21 luglio 1986, n. 15.

²¹⁴ Corte costituzionale, sentenza 12 marzo 1998, n. 50, Considerato in diritto, punto 3.

²¹⁵ *Ibidem*.

Nonostante anche in questo caso siano state mosse alcune critiche da parte degli interpreti²¹⁶, non è mancato tuttavia chi ha evidenziato come - al di là degli ulteriori richiami normativi contenuti nella pronuncia - il nucleo della “libertà sociali” sia da rinvenire proprio nell’art. 2 Cost. che, attraverso il coordinamento con le altre previsioni costituzionali, concorre primariamente a definirne l’essenza e i caratteri identificativi²¹⁷.

La rilevanza della pronuncia può cogliersi pertanto nella parte in cui si è inteso addivenire alla declaratoria di incostituzionalità della previsione impugnata non percorrendo la “strada” dell’irragionevolezza²¹⁸ ma, piuttosto, fondando l’intero *iter* argomentativo a chiare lettere sulla lesione di quella stessa “libertà sociale” - qualificabile a parere di taluno come una sorta di “invenzione” della Corte²¹⁹ - alla quale è stata riconosciuta dignità di “principio”²²⁰.

Il giudice costituzionale, nondimeno, nella successiva elaborazione interpretativa, ha attinto nuovamente al concetto di “libertà sociale” per la definizione di ulteriori questioni postesi alla sua attenzione.

Ciò è accaduto con riguardo a ulteriori figure giuridiche di rilievo per il Terzo settore, come le fondazioni di origine bancaria²²¹.

²¹⁶ Su cui si vedano le considerazioni di A. PACE, *Violazione della ‘libertà sociale’ o, piuttosto, restrizione irrazionale della ‘libertà individuale’?*, cit., p. 584 s..

²¹⁷ S. LA PORTA, *L’organizzazione delle libertà sociali*, Milano, 2004, p. 30 s.. Difatti si fa notare come, proprio perché si sviluppa a partire da tale disposizione, in altri termini, la libertà è “sociale” non soltanto perché viene ad esplicarsi nel novero di “gruppi” circoscritti (si pensi alle riunioni o alle associazioni) ma, più ampiamente, nell’attitudine dell’uomo, in qualità di singolo o attraverso le formazioni sociali, ad instaurare relazioni con tutti i componenti della società concepita nella sua interezza. Siffatti libertà, così, è “sociale” “in quanto si esplica non solo - e non tanto - all’interno di gruppi circoscritti, ma nell’intera società”.

²¹⁸ Così A. PACE, *Violazione della ‘libertà sociale’ o, piuttosto, restrizione irrazionale della ‘libertà individuale’?*, cit., p. 585, il quale pur convenendo sulla “giustizia” della sentenza, avrebbe però valorizzato ragioni giustificative differenti. Secondo l’Autore, per vero, “la norma impugnata [...] avrebbe dovuto essere dichiarata incostituzionale perché arbitrariamente e irrazionalmente - e quindi in violazione dell’art. 3 Cost. [...] - sottoponeva a previa autorizzazione comportamenti individuali non solo privi di scopo di lucro, ma addirittura meramente occasionali”. Viene altresì rilevato come, “secondo un’impostazione più elaborata”, avrebbe potuto sostenersi che le statuizioni del legislatore regionale avrebbero pregiudicato irragionevolmente “quella generale libertà di autodeterminazione della persona e del patrimonio - ‘positivamente’ desumibile dalla formula ‘negativa’ utilizzata dalla Costituente nell’art. 23 - identificabile come ‘libertà individuale’”.

²¹⁹ *Ivi*, p. 584.

²²⁰ G. TIBERI, *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, cit., p. 36.

²²¹ Ci si riferisce, in specie, alla pronuncia 29 settembre 2003, n. 300. Sul punto si veda anche la successiva n. 301 di pari data. Sulle pronunce, E. BALBONI, *Le sentenze sulle fondazioni bancarie tra attese e sorprese: considerazioni sulla dinamica delle fonti del diritto*, in *Astrid-online.it*, 2003, pp. 1 ss.; D. BOLOGNINO, *Fondazioni di origine bancaria, soggetti del pluralismo*

Queste ultime infatti sono state annoverate, attraverso un esplicito richiamo al precedente del 1998, tra i “soggetti dell’organizzazione delle ‘libertà sociali’”, aspetto che ha indotto gli interpreti a evidenziare come una tale precisazione potesse ricoprire una più generale pregnanza ai fini della “perimetrazione” della nozione di Terzo settore²²².

Le considerazioni della Corte, così, avrebbero consentito di apprezzare la scarsa importanza, ai fini dell’identificazione dei soggetti che compongono questo stesso fenomeno, della “forma giuridica” utilizzata per l’esercizio della propria libertà sociale, essendo stato conferito in ultima analisi un preminente valore alla connotazione dei loro scopi, privi appunto di una finalità lucrativa²²³.

Alla stregua del complesso di considerazioni svolte, pertanto, è possibile comprendere le ragioni che inducono a porre in rilievo quanto risulti centrale l’art. 2 ai fini della ricerca, e quindi della “latitudine”, del fondamento costituzionale del Terzo settore, nonché conseguentemente della varietà di soggetti giuridici ricompresi al suo interno.

I molteplici principi sanciti dalla disposizione - personalista, pluralista e di solidarietà sociale - assieme al successivo percorso ermeneutico su di essa sviluppatosi volto a dare risalto alla “socialità della persona”, consentono infatti di collocarla tra gli appigli normativi più saldi a livello costituzionale per il fenomeno in analisi.

a cui si tentò di tarpare le ali. Nota alle sentenze n. 300 e 301 della Corte costituzionale, in Nuove autonomie, 2004, pp. 817 ss.; M. COSULICH, La natura giuridica delle fondazioni di origine bancaria nel quadro del nuovo titolo V della Costituzione (note a margine delle sentenze n. 300 e n. 301 del 2003), in Amministrazioneincammino.luiss.it, 2003, pp. 1 ss.; T. LOMONACO, In tema di fondazioni di origine bancaria, natura e rapporti con il sistema del credito, in Giur. comm., fasc. 5/2004, pp. 477 ss; F. C. RAMPULLA, La Corte si esercita in difficili equilibrismi sulle fondazioni bancarie, in Forumcostituzionale.it, 2004, pp. 1 ss., nonché V. SPARANO, Meno Stato nelle fondazioni bancarie. Per la Consulta sono istituti di diritto privato, in Dir. e giust., fasc. 28/2003, pp. 24 ss.. Sui rapporti tra fondazioni bancarie e Terzo settore, F. PALLANTE, La rinascita del mutualismo. Un sintomo di ulteriori trasformazioni dello Stato moderno, reperibile in Dircost.unito.it, 2010, pp. 1 ss.. Più in generale, sul fenomeno delle fondazioni bancarie, ex multis, B. CARAVITA DI TORITTO, Le fondazioni di origine bancaria come formazioni sociali, in Federalismi.it, n.4/2008, nonché M. CLARICH, A. PISANESCHI, Le fondazioni bancarie. Dalla holding creditizia all’ente non-profit, Bologna, 2001.

²²² L’aspetto è stato in particolare rilevato da G. TIBERI, *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, cit., p. 38.

²²³ *Ibidem*. L’Autrice sostiene infatti che “[l]a ‘mera assenza di finalità lucrative’, intesa come assunzione irreversibile a scopi sociali dell’intero patrimonio dell’ente, in realtà non contrassegna il fine dell’attività dei soggetti del Terzo settore, quanto la modalità con la quale l’attività dell’ente deve essere condotta per poter essere coerente con lo svolgimento della libertà sociale”.

Ne deriva come l'art. 2 riesca a costituire un punto di riferimento di estrema utilità nell'attuale temperie di rinnovamento normativo, al fine di tenere ben presenti i caratteri giuridici che contraddistinguono la dimensione relazionale dell'uomo ispirata da finalità non lucrative e solidaristiche.

In quest'ottica, tuttavia, la pregnanza della richiamata previsione non deve condurre a considerarla come un riferimento costituzionale pressoché “esclusivo” o “autosufficiente” per il Terzo settore.

Tale fenomeno viene ad assumere invero un sicuro rilievo, oltre che ai sensi dell'importante precetto fissato dall'art. 118, comma 4, Cost., altresì con riguardo a ulteriori disposizioni che, sia pur in modo diversificato, vedremo di qui a breve essere in grado di conferirgli una copertura giuridica “fondamentale” di non poca consistenza.

2. Gli ulteriori referenti di rilievo costituzionale per il Terzo settore.

Prima di passare ad analizzare la rilevanza del principio di sussidiarietà orizzontale per il Terzo settore, giova preventivamente svolgere alcune riflessioni a margine di quel complesso di ulteriori disposizioni che sembrano conferire allo stesso una copertura giuridica di livello costituzionale, tra cui possono anzitutto menzionarsi quelle che sanciscono talune importanti “libertà”.

Con un simile intento, volendo tracciare una linea di continuità rispetto all'impostazione pluralista che si è visto connotare l'impianto costituzionale a mente dell'art. 2, non può che operarsi in via preliminare un richiamo all'art. 18 Cost.²²⁴.

Tale disposizione, oltre ad assumere una peculiare importanza nel rinnovato contesto costituzionale, atteso che lo Statuto albertino non faceva menzione di una

²²⁴ Su tale disposizione costituzionale si vedano, in particolare, i commenti di P. BARILE, *Associazione*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958, pp. 837 ss.; U. DE SIERVO, *Associazione (libertà di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, I, Torino, 1987, pp. 484 ss.; A. PACE, *Art. 18*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., pp.191 ss; P. RIDOLA, *Associazione, I) Libertà di associazione*, in *Enc. giur.*, III, Roma, 1988, pp. 1 ss.; F. RIGANO, *Art. 18*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 404 ss.. In tema, altresì, G. GUZZETTA, *Il diritto costituzionale di associarsi. Libertà - autonomia - promozione*, Milano 2003 e F. RIGANO, *La libertà assistita. Associazionismo privato e sostegno pubblico nel sistema costituzionale*, Padova, 1995.

previsione di analogo tenore²²⁵, riconosce come noto un'ampia latitudine alla libertà di associazione.

Di ciò è possibile infatti trovare un riscontro nell'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale, per la quale essa si atteggia come “proiezione sul piano dell'azione collettiva” della libertà dei singoli individui²²⁶.

Questo stesso carattere sembra emergere altresì dai lavori preparatori della Carta, dai quali traspare una complessiva volontà di marcare una netta linea di discontinuità rispetto alle “compressioni”²²⁷ precedentemente esercitate su tale ambito della vita sociale.

La dottrina che ha posto in rilievo l'importanza di tale previsione per il Terzo settore, non a caso, ha operato un richiamo ad alcune riflessioni emerse in Assemblea costituente con le quali non si ebbe timore di affermare come l'estensione accordata a siffatta libertà non potesse trovare riscontro in nessun'altra esperienza costituzionale²²⁸.

Con lo stesso proposito si è data rilevanza anche all'opzione fatta propria dallo stesso Costituente che, nell'escludere qualsiasi forma di preventiva valutazione ai fini del riconoscimento giuridico di simili forme di aggregazione sociale, avrebbe così inteso definire un “limite ben preciso” nei riguardi delle future scelte legislative²²⁹.

²²⁵ Su tale aspetto F. RIGANO, *Art. 18*, cit., p. 405, che nel ricordare come nel periodo statutario fosse assente una disposizione, costituzionale o ordinaria, volta a garantire la libertà di associazione, rileva altresì che una simile impostazione risultava coerente con il “sospetto riservato dall'ideologia liberale alla sfera collettiva delle situazioni soggettive”. Sul punto, infatti, richiama la disposizione dell'art. 32 dello Statuto albertino che, come noto, riconosceva il solo diritto di riunirsi “pacificamente e senz'armi”, segnalando viepiù gli sforzi interpretativi all'epoca condotti per assicurare una copertura giuridica all'associazionismo privato. In merito si veda anche E. CASTORINA, *Il disegno di legge di riforma del Terzo settore: i profili costituzionali e l'impatto con l'ordinamento europeo*, in *Non profit*, 3/2014, p. 140.

²²⁶ In questi termini si esprime Corte costituzionale, sentenza 25 novembre 1993, n. 117, Considerato in diritto, punto 4. La rilevanza della pronuncia è posta in rilievo anche da E. FEROLI, *La libertà di associazione*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Diritti e doveri*, Torino, 2013, p. 368.

²²⁷ Così U. DE SIERVO, *Associazione (libertà di)*, cit., p. 487.

²²⁸ P. ADDIS, E. FEROLI, E. VIVALDI, *Il Terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 178, che richiamano le considerazioni di LELIO BASSO nella seduta del 10 aprile 1947, in cui affermò che il diritto di associazione era stato sancito “nella forma più ampia che si trovi in qualsiasi costituzione”. In merito alla rilevanza dell'art. 18 Cost. per il Terzo settore si veda anche G. TIBERI, *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, cit., p. 33 s.. Sul punto, più ampiamente, A. PACE, *Art. 18*, cit., p. 192 s..

²²⁹ A questo riguardo, sempre P. ADDIS, E. FEROLI, E. VIVALDI, *Il Terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 178, dei quali è l'espressione qui riportata tra virgolette.

In assenza di una definizione costituzionale²³⁰, tuttavia, l'ampiezza riconosciuta alla libertà di associazione²³¹ ha indotto gli interpreti a tracciarne i caratteri identificativi, solitamente individuati, oltre che nell'elemento volontaristico, nel dato "organizzativo-strutturale" e nel perseguimento di uno scopo comune²³².

È parimenti noto, peraltro, come quegli stessi interpreti si siano interrogati sul rapporto tra tale disposizione e il riconoscimento del pluralismo sociale contenuto nell'art. 2 della Carta, opinando l'orientamento più diffuso nel senso della distinguibilità tra i due precetti²³³, sia pur nell'ottica di una loro naturale interferenza.

Ciò sulla scorta della fondamentale ragione per cui le associazioni non possono che essere comunque ricomprese nel più ampio novero delle "formazioni sociali" in cui si esprime la personalità dell'uomo²³⁴.

Resta il fatto che anche la Corte costituzionale nella giurisprudenza cui si è in precedenza operato un richiamo, atteso il coordinamento fra queste due importanti previsioni, si è mostrata aperta all'accoglimento di un'accezione non certo ristretta di tale libertà così importante per il Terzo settore, quale "luogo" in cui è ammesso

²³⁰ P. BARILE, *Associazione*, cit., p. 838.

²³¹ Per una definizione del concetto di associazione E. ROSSI, *Associazione*, in AGENZIA PER IL TERZO SETTORE (a cura di), *Il Terzo settore dalla A alla Z. Parole e volti del non profit*, cit., p. 40 s..

²³² Rileva questo aspetto F. BENELLI, *Art. 18*, in S. BARTOLE, R. BIN, (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 143. Se con riguardo al primo elemento, quello organizzativo, specifica come possa "essere diversamente modulato da forme molto elementari fino a strutture organizzative ad alto tasso di complessità", con riguardo al secondo, puntualizza come esso si sostanzia in un "vincolo ideale, che lega gli associati tra loro".

²³³ Le associazioni infatti si differenzerebbero dal più ampio genere delle "formazioni sociali" di cui all'art. 2, nel cui novero sono comunque ricomprese a causa della natura volontaria del vincolo associativo, come ricordato sempre da F. BENELLI, *Art. 18*, cit., p. 144. Sui rapporti tra l'art. 2 e l'art. 18 Cost., anche con specifico riguardo alle associazioni di volontariato, si vedano altresì le considerazioni di M. T. P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Profili dell'organizzazione pubblica del volontariato. Parte generale*, Milano, 1997, p. 83 ss., che al di là di tale specifico aspetto evidenzia altresì come "la più alta espressione di siffatta libertà, nobilitata dallo scopo solidaristico e prettamente umanitario" è "insita [...] nelle associazioni disciplinate dalla legge-quadro n. 266 del 1991" (come noto, oggi abrogata dal d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, recante il Codice del Terzo settore).

²³⁴ Su tale profilo, di recente, anche I. NICOTRA, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, III ed., 2017, p. 99.

lo “svolgimento” e l’“organizzazione” dell’“innata socialità dell’uomo che la Costituzione ha inteso tutelare”²³⁵.

Ad ogni modo, al di là del necessario richiamo alla libertà di associazione²³⁶, nel quadro di un’indagine volta a far luce sulla dimensione costituzionale del Terzo settore, pare opportuno altresì soffermarsi sulla disposizione contenuta nell’ultimo comma dell’art. 38 Cost.²³⁷.

Tale riferimento sembra ancor più rilevante alla luce delle vicende storico-giuridiche richiamate nel precedente capitolo, dalle quali risulta agevole comprendere come la Costituzione, superando il pregresso assetto a vocazione per lo più “pubblicistica”, abbia segnato anche sotto questo aspetto un momento di profonda discontinuità rispetto al passato, riconoscendo in modo esplicito in capo ai privati la libertà di assistenza²³⁸.

All’interno di quest’ultima peraltro sono riconducibili un complesso di attività che si qualificano, alternativamente, sia per la loro inclinazione al perseguimento di finalità lucrative, sia per una loro ispirazione più marcatamente solidaristica.

L’affermazione di una simile libertà per i privati, tuttavia, non possiede un’estensione illimitata atteso che, come noto, incontra comunque un limite nella presenza della dimensione pubblica.

Non a caso in dottrina si è efficacemente evidenziato come un intervento pubblicistico in tale ambito sia sostanzialmente “imposto”²³⁹ dal quarto comma

²³⁵ In questo senso P. ADDIS, E. FERIOLI, E. VIVALDI, *Il Terzo settore nella disciplina normativa italiana dall’unità ad oggi*, cit., p. 178 s., che a tal proposito operano un richiamo alle pronunce nn. 50 del 1998 e 300 del 2003 della Corte costituzionale.

²³⁶ Sulla rilevanza della libertà di associazione per il Terzo settore, si veda altresì E. CASTORINA, *Libertà di associazione e “nuove forme di sussidiarietà” alla luce dei principi costituzionali*, in AA. VV., *Studi in onore di Augusto Sinagra*, Roma, 2013, pp. 299 s..

²³⁷ Valorizza la pregnanza di tale previsione in chiave costituzionale per gli enti *non profit* anche E. VIVALDI, *Garanzia dei diritti sociali e ruolo degli enti non profit. Alcune considerazioni a margine del disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale (ddl n. 4566) e dei primi provvedimenti di un governo tecnico*, cit., p. 4.

²³⁸ Sulla libertà di assistenza si vedano, *ex multis*, le considerazioni di U. DE SIERVO, *Assistenza e beneficenza pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1987, pp. 445 ss. nonché di L. VIOLINI, *Art. 38*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 791 ss..

²³⁹ Così P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, IV ed., Torino, 2017, p. 529.

della disposizione in analisi, nella parte in cui rimette l'assolvimento dei compiti dalla stessa contemplati ad organi ed istituti riconducibili allo Stato²⁴⁰.

Ne deriva che la "libertà" accordata in questa materia ai privati non sembra potersi risolvere in una totale ritrazione ad opera della sfera pubblica.

Ciò per la duplice ragione - rilevata sempre da tale dottrina - in base alla quale, se per un verso il settore privato non pare di per sé in condizione di poter fare integralmente fronte alle necessità proprie della sfera assistenziale, dall'altro, solo il settore pubblico è ritenuto in grado di assicurare un'erogazione universale delle prestazioni in tale complesso ambito, in virtù dei principi di imparzialità e neutralità posti a fondamento del suo *agere*²⁴¹.

Giova ricordare, per di più, come la libertà in analisi abbia costituito il "grimaldello" attraverso il quale la Corte costituzionale è riuscita a superare l'assetto pubblicistico sviluppatosi nell'ambito della beneficenza e dell'assistenza a partire dalla legge Crispi e che, come si è avuto modo di vedere, ha rappresentato uno dei passaggi salienti del lento e articolato percorso che ha caratterizzato la dimensione giuridica del Terzo settore dopo l'unificazione del Regno.

Ci si riferisce in specie a quella giurisprudenza²⁴² che ha trovato il proprio "apice" nella nota decisione n. 396 del 1988²⁴³, che ha segnato un vero e proprio

²⁴⁰ Si rammenta infatti come, secondo il disposto del comma 4 dell'art. 38 Cost., "[a]i compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato".

²⁴¹ *Ibidem*. Sul punto anche C. TRIPODINA, *Art. 38*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 382. Da qui, peraltro, la valorizzazione dello strumento della convenzione tra amministrazioni pubbliche e soggetti del Terzo settore - si pensi, specificamente, alle associazioni di volontariato - che consente alle prime di affidare l'erogazione dei servizi ai secondi, accogliendo una logica di coordinamento, "non potendo" in ogni caso le pubbliche autorità "interferire né sull'organizzazione de[i] second[i] né sulle loro scelte quanto all'ambito e al modo di svolgimento delle loro attività".

²⁴² Tra i precedenti più significativi di tale percorso interpretativo, prima della pronuncia n. 396 del 1988, è utile richiamare le decisioni nn. 173 e 174 del 1981. Nella sentenza n. 173 in particolare la Corte non mancò di osservare come con un'eventuale riforma del sistema disegnato dalla legge Crispi avrebbe dovuto essere considerato "il tema del pluralismo delle istituzioni in relazione alle possibilità di pluralismo nelle istituzioni" alla stregua del disposto dell'art. 38, ultimo comma, Cost. (Considerato in diritto, punto 11).

²⁴³ Con riguardo a tale pronuncia si vedano P. CAVALIERI, *La sentenza sulle I.P.A.B.: un'altra decisione interlocutoria?*, in *Giur. cost.*, I-2, 1988, pp. 3522 ss.; U. DE SIERVO, *La tormentata fine delle I.P.A.B.*, in *Giur. cost.*, I, 1988, pp. 1757 ss.; L. FERRARA, *Enti pubblici ed enti privati dopo il caso I.P.A.B.: verso una rivalutazione del criterio sostanziale di distinzione?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, pp. 446 ss.; E. FERRARI, *La Corte e la legge Crispi: il nome e la "effettiva natura" delle istituzioni (e della libertà) di assistenza*, in *Le Regioni*, 1988, pp. 1331 ss.; G. M. SARRACCO, *La Corte costituzionale e le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza: verso la fine di un'odissea?*, in *Foro it.*, 1989, I, pp. 46 ss.; D. M. TRAINA, *La recente*

crocevia verso il “tramonto” di quell’orizzonte pubblicistico che sino ad allora aveva pervaso l’intera materia dell’assistenza e della beneficenza.

È il caso di ricordare, come la Corte abbia in tale occasione fatto chiarezza sulla circostanza per cui la legge Crispi non determinò un vero e proprio processo di pubblicizzazione del settore della beneficenza (e, poi, dell’assistenza), avendo al contrario approntato un complesso di “strumenti statali di beneficenza legale”, assieme a meccanismi di controllo e di regolamentazione uniforme, all’interno di una beneficenza in realtà di origine privata²⁴⁴.

Tuttavia, nonostante la sopravvenuta tutela costituzionale della libertà di assistenza a mente dell’ultimo comma dell’art. 38, il giudice delle leggi ha evidenziato nitidamente come l’esperienza di tutte quelle istituzioni nate per iniziativa privata e operanti in ambiti assistenziali fosse rimasta fino ad allora in concreto inalterata, a cagione della sua (forzata) “attrazione” all’ambito pubblicistico²⁴⁵.

Così per la Corte un cambiamento di rotta si rendeva ormai necessario, se non addirittura “imposto”, sulla scorta del principio pluralistico.

Questo stesso principio, infatti, pur ispirando l’intera compagine costituzionale, nel settore dell’assistenza privata rinviene una sua “garanzia” proprio nel quadro della previsione contenuta nell’ultimo comma dell’art. 38: di conseguenza, rispetto ad esso, non poteva che apparire incompatibile l’allora vigente regime di sostanziale monopolio pubblico²⁴⁶.

Al giudice costituzionale, in particolare, non è parso coerente con il rinnovato impianto disegnato dalla Carta fondamentale l’art. 1 della legge 17 luglio 1890, n. 6972, che continuava a estendere un regime pubblicistico ad “iniziative originate dall’autonomia privata”, pur risultando ormai del tutto superate le ragioni che avevano condotto alla sua stessa approvazione.

giurisprudenza costituzionale in tema di I.P.A.B. e la riforma dell’assistenza, in *Giur. cost.*, II-I, pp. 545 ss.. Sugli sviluppi successivi a tale pronuncia L. FERRARA, *La natura giuridica delle IPAB tra ricognizione, interpretazione e normazione*, in *Le Regioni*, 1991, 2, pp. 1538 ss..

²⁴⁴ Corte costituzionale, sentenza 7 aprile 1988, n. 396, Considerato in diritto, punto 4. In merito a tale aspetto si veda anche U. DE SIERVO, *Le trasformazioni della legislazione in tema di Ipab*, cit., p. 298.

²⁴⁵ Corte costituzionale, sentenza 7 aprile 1988, n. 396, Considerato in diritto, punto 5.

²⁴⁶ *Ibidem*.

Da qui, la necessità di “restituire” alla sfera di loro originaria appartenenza tutte quelle manifestazioni spontanee della vita sociale qualificate dal possesso dei connotati propri delle persone giuridiche private²⁴⁷.

Appare chiaro, quindi, come per la Corte ogni sforzo di qualificazione normativa in senso pubblicistico incontri l'inevitabile confine rappresentato dall'autonomia privata, di cui la libertà di assistenza ha costituito nel caso di specie il parametro dirimente.

Con riferimento a siffatta libertà v'è da aggiungere tuttavia che gli interpreti non hanno mancato di evidenziare come, allorché essa si espliciti nel perseguimento di finalità lucrative, debba necessariamente raccordarsi con i “limiti” di cui all'art. 41 Cost.²⁴⁸, che in tal modo finiscono per atteggiarsi come una sorta di “argine” rispetto alla suo stesso svolgimento.

Per quel che in questa sede più interessa, nondimeno, il citato disposto dell'art. 41 sembrerebbe poter acquisire un'autonoma pregnanza, più generalmente, anche nel momento in cui a venire in considerazione siano attività riconducibili a soggetti del Terzo settore.

Non a caso i contenuti di siffatta previsione hanno suscitato una certa attenzione in quella dottrina²⁴⁹ che si è sforzata di valorizzarne la rilevanza in chiave costituzionale altresì con riguardo a tale complesso fenomeno giuridico.

Questa suggestiva intuizione, in specie, ha opinato a partire dalla considerazione per cui ai soggetti in esso rientranti, malgrado non perseguano una

²⁴⁷Corte costituzionale, sentenza 7 aprile 1988, n. 396, Considerato in diritto, punto 6. Deve rilevarsi, peraltro, come la pronuncia sembrerebbe aver in questo modo fissato dei principi di più ampio respiro, che come tali non possono qui esser sottaciuti. Le osservazioni della Corte, invero, paiono sottendere la più ampia considerazione per cui il legislatore, allorché si trovi a definire l'essenza pubblicistica di un determinato soggetto di diritto, risulti in ultima analisi tenuto all'osservanza di un canone di ragionevolezza, non apparendo condizione sufficiente per qualificare un ente come pubblico la compresenza, in senso lato, di finalità di carattere generale. Ne deriva che solo nel caso in cui gli aspetti sostanziali e organizzativi partecipino di una natura in concreto pubblicistica, potrà ritenersi legittima una scelta legislativa orientata a conferire a quel medesimo soggetto una simile connotazione. In questo senso vanno le riflessioni anche di un'attenta e approfondita manualistica, in specie F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2012, p. 597.

²⁴⁸Sul punto, sempre P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, cit., 2017, p. 529.

²⁴⁹S. LA PORTA, *L'organizzazione delle libertà sociali*, cit., pp. 100 ss..

finalità lucrativa, non è precluso in senso generale lo svolgimento di attività aventi rilevanza economica²⁵⁰.

Così, dato che l'art. 41 accorda tutela alla libertà di iniziativa economica in quanto tale (e quindi prescindendo dalla forma giuridica dell'impresa *for profit*), un'attrazione alla sua sfera di applicazione di soggetti che non perseguano uno scopo di lucro potrebbe scaturire da un espediente interpretativo volto a fornire una peculiare "lettura" del concetto di "utilità sociale" contemplato dal disposto del comma secondo della previsione in analisi²⁵¹.

Difatti, mentre con riguardo alle imprese "*profit*" tale concetto costituisce indubbiamente un vero e proprio confine giuridico entro il quale questa libertà può esplicarsi, al contrario per i soggetti "*non profit*" potrebbe rappresentare una sorta di elemento conformativo dell'attività economica dai medesimi eventualmente svolta e preordinata - piuttosto che al raggiungimento di un maggior vantaggio in termini lucrativi - al perseguimento di scopi di rilevanza generale, in quanto "socialmente utili"²⁵².

Una simile argomentazione, così, è stata valorizzata in dottrina, sia in quanto sembrerebbe aver trovato un seguito nella disciplina sull'impresa sociale²⁵³, sia perché, in ogni caso, parrebbe risultare funzionale al superamento di

²⁵⁰ G. TIBERI, *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, cit., p. 41, che efficacemente asserisce che "l'apparente inconciliabilità tra enti non lucrativi e attività economica può [...] essere superata uscendo dal paradigma delle 'libertà sociali', ricondotte sotto l'ombrello dell'art. 2 della Costituzione. È noto, del resto, che la tutela offerta dalla Costituzione abbraccia tutte le attività che abbiano natura economica e rappresentino espressione di una libera iniziativa economica, e dunque travalica la specifica forma organizzativa dell'impresa volta al perseguimento del profitto prevista dal codice civile, che pure ha rappresentato il principale riferimento dell'art. 41 della Costituzione". Ciò potrebbe accadere ad esempio allorché enti che agiscono in ambiti "socialmente rilevanti" si avvalgano dei moduli organizzativi propri degli enti imprenditoriali, come rilevato da S. LA PORTA, *L'organizzazione delle libertà sociali*, cit., p. 99.

²⁵¹ Più specificamente G. TIBERI, *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, cit., p. 42, che argomentando sul punto chiarisce come sia "la lettura unitaria dei primi due commi dell'art. 41 Cost., che lega la garanzia di 'libertà' prevista dal primo comma allo 'svolgimento' della stessa previsto nel secondo comma in cui rileva il limite della 'utilità sociale' che riverbera come limite apposto alla libertà riconosciuta nel primo comma".

²⁵² *Ibidem*. Secondo questa "lettura", infatti, "nelle imprese *non profit* [...] l'utilità sociale non è etero-imposta ma ispira per libera volontà l'attività dell'operatore economico, la cui bussola non è più la massimizzazione del profitto, come accade nella logica del mercato, bensì il raggiungimento di "finalità di utilità sociale".

²⁵³ Dapprima con il d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155, oggi abrogato dal d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112.

quell'apparente antinomia²⁵⁴ tra il “modello giuridico dell'impresa” e il perseguimento di finalità non lucrative di carattere *lato sensu* “economico”.

Ad ogni modo, procedendo oltre, giova rilevare come non siano mancate ulteriori posizioni²⁵⁵ che nell'individuare una copertura giuridica costituzionale per il Terzo settore hanno valorizzato, sempre nell'ambito del Titolo III della Parte I dedicato ai “Rapporti economici”, anche il disposto dell'art. 45 Cost., laddove viene riconosciuta “la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata”²⁵⁶.

Verso quest'ultima infatti, quale fattispecie in cui più generalmente il *non profit* trova una sua peculiare “espressione”, la Costituzione sembra manifestare un “netto *favor*”²⁵⁷, dovendo la legge promuoverne e favorirne l'incremento con i

²⁵⁴ G. TIBERI, *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, cit., p. 42, che più specificamente qualifica come un apparente “ossimoro”. Sulla medesima falsariga anche P. ADDIS, E. FERIOLI, E. VIVALDI, *Il Terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, in E. ROSSI, S. ZAMAGNI (a cura di), *Il Terzo settore nell'Italia unita*, cit., p. 205, per i quali con il d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155 si è assistito a un “superamento culturale” assistendosi “allo scioglimento di quello che fino a pochi anni or sono era considerato un ossimoro, e che ha dato vita nel nostro ordinamento a una figura che dà nuova linfa all'art. 41 Cost.”.

²⁵⁵ A tal proposito R. MICCÙ, A. PALMACCIO, *Tra primo e Terzo settore: una prima introduzione alla disciplina dei rapporti tra p.a. e non-profit nella gestione dei servizi*, in *Non profit*, 2/2017, p. 23, per i quali oltre che negli artt. 2, 18 e 118 Cost. il Terzo settore trova una “copertura costituzionale” anche nell'art. 45 della Carta. Sul punto peraltro è possibile ricordare come una tesi dottrinale che si è interrogata sulla latitudine di siffatta previsione abbia valorizzato la sua portata estensiva, venendo a ricomprendere non solamente le società cooperative - quale archetipo avuto a riferimento dalla Costituzione - ma, altresì, ogni più generale manifestazione del modulo cooperativo, tale da ricomprendere le mutue assicuratrici, gli enti cooperativi contemplati da normative di settore e comunque ogni soggetto in quel modello inquadrabile in cui coesistano gli aspetti della funzione sociale, della mutualità e dell'insussistenza di finalità di speculazione privata previsti dalla disposizione. In questo senso A. NIGRO, *Art. 45*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., p. 25 s..

²⁵⁶ In merito si veda anche la sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, 10 agosto 2016, n.3615, punto 13, che valorizza tale previsione per offrire una copertura costituzionale al fenomeno cooperativo. Il Collegio infatti individua proprio nell'art. 45 quella disposizione che impone “una considerazione di vantaggio per finalità sociali, alla stregua degli articoli 41 e 42 Cost., per le attività economiche svolte in forme cooperativistiche”.

²⁵⁷ In questo senso M. ANDREIS, *La tutela della salute tra tecnica e potere amministrativo*, Milano, 2006, p. 147 s., cui sono riferibili le espressioni qui riportate tra virgolette. L'Autore, peraltro, operando sul punto un riferimento all'art. 41 Cost. segnala come “se quindi i soggetti del terzo settore possono ritenersi costitutivamente orientati al perseguimento dell'interesse generale, così giustificandosi lo speciale *favor* ad essi riservato dall'art. 45, ciò non vale anche per l'impresa privata lucrative” di ciò costituendo riprova “il fatto che i costituenti hanno ritenuto doveroso assumere nella Carta costituzionale il dato del potenziale contrasto del profitto privato con l'utilità sociale e la stessa necessità di una specifica attività di programmazione e controllo per poterla indirizzare e coordinare verso fini sociali ai sensi dell'art. 41 c. 3”.

mezzi più idonei e assicurarne al contempo “carattere” e “finalità” attraverso opportune forme di controllo²⁵⁸.

In disparte tale ulteriore e specifico riferimento, resta il fatto che le previsioni costituzionali ai sensi delle quali il multiforme fenomeno in analisi può assumere più o meno direttamente un generale rilievo, sembrano risultare in definitiva molteplici e tra loro assai diversificate, anche se accolte nel novero dell’unitario disegno pluralista tracciato dalla Carta.

Basti pensare come lo stesso d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 recante il “Codice del Terzo settore”, oltre agli artt. 2, 3, 18 (poco sopra richiamati) e 118 (su cui a breve ci soffermeremo), richiami in modo esplicito²⁵⁹ altresì le disposizioni contenute negli artt. 4 e 9 Cost.²⁶⁰, individuando così un complesso di previsioni di cui la disciplina riformatrice si propone di costituire attuazione.

Le finalità che l’impianto normativo intende perseguire in virtù di tali precetti, non a caso, paiono sinteticamente riassunte nella formula di apertura dell’articolato, che potremmo definire quasi “programmatica” data la sua ampiezza.

Per essa infatti l’intera disciplina è preordinata al sostegno dell’autonoma iniziativa dei cittadini “che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l’inclusione e il pieno sviluppo della

²⁵⁸ Così il secondo periodo del comma 1 dell’art. 45 Cost..

²⁵⁹ Si tratta in particolare della disposizione di apertura dell’articolato, ossia l’art. 1.

²⁶⁰ Il rilievo dell’art. 4 Cost. per il Terzo settore era stato valorizzato in precedenza anche da A. MARI, *Il Terzo settore*, in P. CENDON (a cura di), *I diritti della persona*, Torino, vol. I, 2005, pp. 123 ss.. Con riferimento allo stesso art. 4 si rammenta in ogni caso come, mentre il comma 1, nella parte in cui stabilisce che la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che lo rendano effettivo, sembrerebbe riferirsi alla dimensione più specificamente “economica” del lavoro, quale remunerazione per un’attività svolta a titolo d’impiego, diversamente il comma 2, laddove prefigura in capo ad ogni cittadino il dovere di svolgere una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società, parrebbe invece evocare quel complesso di attività socialmente utili che, travalicando proprio l’aspetto economico, verrebbero in considerazione a prescindere dalle loro caratteristiche o finalità (per questa interpretazione, in particolare, A. APOSTOLI, *Art. 4*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 39). Il richiamo a siffatta declinazione della norma, in specie, pare utile poiché - fermo restando il rinvio comunque unitario operato dal Codice all’articolo in questione - molte delle attività riconducibili al Terzo settore sembrerebbero trovare una peculiare collocazione nel quadro previsionale tracciato dalla disposizione del secondo comma. Considerazioni di analogo tenore, peraltro, potrebbero svolgersi anche in riferimento agli ambiti della cultura, della ricerca scientifica e tecnica, della salvaguardia del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, nonché dell’ambiente, rilevanti ai sensi dell’art. 9 Cost., in cui parimenti il fenomeno in analisi assolve un’importante funzione promozionale e di tutela.

persona” nonché “a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa”.

Le considerazioni da svolgere, tuttavia, potrebbero essere ancora molteplici e al contempo foriere di ulteriori implicazioni da un punto più di vista costituzionale, con un “effetto moltiplicatore” che potremmo quasi definire, provocatoriamente, come potenzialmente inarrestabile.

È possibile richiamare, in proposito, quel complesso di interessi costituzionalmente rilevanti che sembrano venire in rilievo nei molteplici ambiti di operatività di una delle più dinamiche articolazioni del Terzo settore, ovverosia quella del volontariato.

Si pensi a titolo del tutto esemplificativo - così come correttamente rilevato da qualche interprete²⁶¹ - oltre alla salvaguardia dell’ambiente e del patrimonio artistico a mente del citato art. 9 Cost., ancor più, alla tutela della salute di cui all’art. 32 Cost. e alla promozione dell’istruzione ai sensi dell’art. 34 Cost..

Ma, più ampiamente, la stessa considerazione potrebbe oggi condursi anche con riguardo alle “innumerevoli” attività di interesse generale che, ai sensi della recente codificazione, la maggior parte degli enti del Terzo settore sono espressamente legittimati a esercitare, e che a loro volta rinvergono nelle più varieghe previsioni costituzionali un propria copertura giuridica fondamentale²⁶².

²⁶¹ Su tale aspetto si vedano anche i riferimenti colti da N. PIGNATELLI, *Rappresentanza, partecipazione e volontariato: l’ordinamento italiano*, in AA. VV., *Rapporto di ricerca. Il volontariato: rappresentanza e partecipazione negli ordinamenti italiano, francese e spagnolo*, Pisa, 2011, reperibile in *Cesvot.it*, p. 9, che oltre ai citati ambiti richiama tra i più significativi la “coltivazione del pacifismo (art. 11 Cost.)” nonché la “garanzia del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.)”.

²⁶² Si rammenta come l’art. 5 d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, contenga al suo interno un lungo elenco di attività di interesse generale che “gli enti del Terzo settore, diversi dalle imprese sociali incluse le cooperative sociali, esercitano in via esclusiva o principale [...] per il perseguimento, senza scopo di lucro di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale”. Rientrano in tale elenco, in particolare, le attività aventi ad oggetto: interventi e servizi socio sanitari; l’educazione, istruzione e formazione professionale; gli interventi e servizi volti alla salvaguardia e al miglioramento dell’ambiente nonché delle risorse naturali, oltre che alla tutela degli animali e alla prevenzione del randagismo; gli interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio; la formazione universitaria e post-universitaria; la ricerca scientifica di particolare interesse sociale; l’organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale; la radiodiffusione sonora a carattere comunitario; l’organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso; la formazione extra-scolastica finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo nonché alla prevenzione del bullismo e al contrasto alla povertà educativa; i servizi strumentali ad enti del Terzo settore resi da enti composti a loro volta per almeno il settanta per cento da enti del Terzo settore; la cooperazione allo sviluppo; le attività commerciali, produttive, educative e di promozione inerenti il commercio equo e solidale; i servizi finalizzati all’inserimento o

In tal senso, sembra possibile evidenziare l'attitudine di questo complesso fenomeno a rappresentare uno "strumento" di grande rilevanza per l'attuazione di precetti in realtà dislocati lungo tutta la Carta²⁶³.

Al di là di simili implicazioni di più ampio respiro, in ogni caso, è nel principio di sussidiarietà orizzontale recepito dal quarto comma dell'art. 118 Cost. che è possibile individuare - assieme ai precetti sanciti dagli articoli 2 e 18 poco sopra analizzati - il principale riferimento costituzionale per il Terzo settore e, di conseguenza, non può che conferirsi ad esso un rilievo preminente nella riflessione che si sta conducendo.

reinserimento lavorativo; l'alloggio sociale; l'accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti; l'agricoltura sociale; l'organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche; la beneficenza in materia di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale; la promozione della cultura della legalità, della pace e della nonviolenza; la promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici nonché delle pari opportunità e delle iniziative di reciproco aiuto; la cura delle procedure di adozione internazionale; la protezione civile; la riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o confiscati alla criminalità organizzata.

²⁶³ Data la molteplicità di ambiti di intervento del Terzo settore, è opportuno per completezza far presente come già in passato la dottrina si sia interrogata sui risvolti di tale complesso fenomeno sul sistema di riparto di competenze fra Stato e Regioni. Sul punto è utile richiamare le considerazioni di E. ROSSI, P. ADDIS, F. BIONDI DAL MONTE, E. STRADELLA, E. VIVALDI, *Identità e rappresentanza del Terzo settore*, in S. ZAMAGNI (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, cit., p. 99 s., che hanno rilevato come "se da un canto non possiamo prescindere da quell'impostazione di fondo, seguita dalla Corte costituzionale già nel 1992, relativa alla necessità di garantire un riconoscimento del Terzo settore il più possibile uniforme su tutto il territorio nazionale, è pur innegabile che il quadro costituzionale riformato nel 2001 imponga una nuova riflessione circa gli spazi di intervento della normativa statale e regionale". Sulla scorta di tale premessa, gli Autori evidenziano come la competenza legislativa esclusiva dello Stato trovi una propria giustificazione, in specie, nelle materie: dell'"ordinamento civile", con riferimento ai profili "interni" di natura associativa e organizzativa; della "tutela della concorrenza", con riguardo ai "risvolti economici" dell'ambito di operatività dei soggetti *non profit*; nonché dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", relativamente alla determinazione delle prestazioni che il legislatore può indicare - appunto - come "essenziali" e che i soggetti del Terzo settore sono chiamati a gestire. Al contempo, viene posta in rilievo la sussistenza di un "margine di intervento" anche della legge regionale allorquando si imponga la necessità di regolare aspetti riguardanti il Terzo settore "strettamente connessi a materie in cui alla fonte locale è riconosciuto un ruolo preminente", come nel caso della disciplina dei servizi sociali. Su tale aspetto si veda anche A. SIMONCINI, *Il terzo settore ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., pp. 73 ss., nonché L. VIOLINI, *Il non profit: definizioni e problematiche nel contesto costituzionale italiano (statale e regionale)*, in *Non profit*, 2004, p. 277 s. e G. TIBERI, *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, cit., pp. 64 ss..

3. Principio di sussidiarietà orizzontale e Terzo settore.

3.1 Le radici culturali e giuridiche della sussidiarietà.

La sussidiarietà rappresenta indubbiamente un principio di difficile interpretazione e i cui contorni giuridici non sono sempre apparsi nitidi a livello esegetico, di ciò costituendo testimonianza la pluralità di significati e accezioni che a vario titolo nel tempo le sono stati attribuiti.

Difatti la dottrina che ne ha indagato la portata, è addivenuta talvolta a interrogarsi in merito alla stessa essenza di tale concetto, in quanto caratterizzato da un non marginale tasso di “ambiguità”²⁶⁴.

Eppure la sussidiarietà, ancor prima di assurgere a principio giuridico dell’ordinamento europeo ed interno, ha assistito a una lunga e progressiva evoluzione nel quadro di una tradizione più propriamente “politico-filosofica”²⁶⁵, che è venuta ad articolarsi a partire da periodi storici e culturali anche molto risalenti nel tempo.

Per questa ragione, prima di addentrarci nell’analisi dei suoi contenuti²⁶⁶ e della sua rilevanza per il Terzo settore, giova richiamarne le più significative ascendenze teoriche, che costituiscono innegabilmente il substrato culturale sulla cui base ha potuto acquisire “dignità” di principio giuridico.

Il richiamo alle sue più profonde radici, in altre parole, risulta essenziale per la comprensione di molte delle interpretazioni che ancora oggi le vengono attribuite e che rappresentano un passaggio imprescindibile per apprezzare l’intima connessione fra tale principio e il variegato fenomeno del “privato sociale”.

²⁶⁴ Evocative a questo proposito sono le parole di S. CASSESE, *L’aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell’area europea*, in *Foro it.*, V, 1995, p. 373, per il quale la sussidiarietà si attegge come un “[p]rincipio ambiguo, con almeno trenta diversi significati, programma, formula magica, alibi, mito, epitome della confusione, foglia di fico [...]”.

²⁶⁵ In tal senso, chiaramente, T. E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di) (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali, II, 2, Milano, 2008, p. 1134.

²⁶⁶ Con specifico riguardo alla sua declinazione “orizzontale”.

È con un simile proposito che, pur senza volersi dilungare su elaborazioni dogmatiche troppo lontane, sembra il caso di rammentare come questo concetto venga solitamente ricondotto, nelle sue origini, alla riflessione aristotelica²⁶⁷.

Per siffatta teorica, in specie, la società si articola in plurime aggregazioni sociali cui l'individuo partecipa - quali la famiglia, il villaggio e la *polis* - e ciascuna di esse, nonostante provveda alle proprie necessità, è chiamata a garantire il soddisfacimento di tutte quelle esigenze cui i livelli sociali inferiori non sono in grado di far fronte, in quanto non completamente autonomi²⁶⁸.

Difatti, poiché i gruppi più piccoli non possono sopravvivere in totale "autarchia", la loro appartenenza a gruppi più grandi risulta essenziale per il soddisfacimento di quelle necessità cui da sé soli non sono in grado di far fronte e che in ultima analisi possono essere garantite dalla *polis*, quale potere unicamente dotato del carattere dell'autosufficienza²⁶⁹.

Il pensiero aristotelico, in realtà, ha trovato in epoca medioevale una rielaborazione nelle intuizioni di Tommaso d'Aquino²⁷⁰ che partendo dalla concezione cristiana di "persona", quale entità dotata di una propria autonomia, ne ha valorizzato l'attitudine a collocarsi in un tessuto sociale organico e formato da gruppi tra loro interconnessi.

Proprio all'interno di questo assetto, invero, la persona è ritenuta capace di trovare il "sussidio" che quei gruppi sociali, e solo in subordine il potere politico, sono in condizione di assicurargli, nell'ottica del soddisfacimento del bene collettivo²⁷¹.

Non può sottacersi, tuttavia, come oltre all'apporto del pensiero aristotelico-tomista, un contributo decisivo all'elaborazione teorica del concetto di sussidiarietà sia stato indubbiamente offerto dalle riflessioni di Johannes Althusius.

²⁶⁷ Ricordano in particolare questo aspetto M. MUSELLA, M. SANTORO, *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale*, Torino, 2012, p. 21.

²⁶⁸ Richiama in questi termini il pensiero aristotelico P. DURET, *La sussidiarietà "orizzontale": le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, p. 97 s..

²⁶⁹ C. MILLON-DELSOL, *Lo Stato della sussidiarietà*, Gorle, 1995, p. 18 s..

²⁷⁰ Sul punto si vedano anche le riflessioni di A. LAZZARO, *Volontariato e pubblica amministrazione. Stato attuale e nuove prospettive*, cit., p. 16 s..

²⁷¹ A questo proposito L. GAETA, *Sussidiarietà e sicurezza sociale: una prospettiva storica dell'approccio "a più livelli"*, in *Working papers C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT*, 32/2005, reperibile su *Lex.unict.it*, p. 3.

Per il pensatore tedesco in effetti la società si atteggia quale complesso di comunità tra loro compenstrate²⁷² in cui il gruppo superiore è legittimato a intervenire per la soddisfazione delle necessità dell'istanza inferiore solo allorquando per questa risulti indispensabile²⁷³.

Ciascuna comunità infatti è ritenuta in grado di perseguire le proprie esigenze, ricercando così l'autosufficienza: tuttavia, poiché per sua vocazione ognuna di esse tende alla realizzazione di finalità maggiori di quelle che può raggiungere, vede soddisfatte le proprie necessità solo attraverso il sostegno di comunità più ampie²⁷⁴.

Per questa ragione, la società viene complessivamente ad articolarsi in base a "patti successivi", in virtù dei quali ciascuna istanza, oltre a comporre insieme alle altre un'istanza dotata di maggiore ampiezza, difende al contempo la sua sfera di autonomia²⁷⁵.

Difatti il riconoscimento di un potere di interferenza da parte del gruppo superiore è ritenuto giustificabile solo entro limiti circoscritti²⁷⁶, vista l'inevitabile limitazione di libertà che un simile processo comporta nei riguardi delle comunità sottostanti²⁷⁷.

²⁷² Per un'efficace descrizione del contesto sociale secondo il pensiero di Althusius si vedano le considerazioni di C. MILLON-DELSOL, *Lo Stato della sussidiarietà*, cit., p. 50 s., per la quale "[l]a famiglia costituisce la più piccola delle comunità. Vengono poi la corporazione, la città e la provincia. Ci troviamo ancora all'interno di uno schema aristotelico. Tutti questi cerchi si sovrappongono senza confondersi. Il più grande incorpora il più piccolo senza farlo venir meno".

²⁷³ In tal senso, sempre L. GAETA, *Sussidiarietà e sicurezza sociale: una prospettiva storica dell'approccio "a più livelli"*, cit., p. 3.

²⁷⁴ Così C. MILLON-DELSOL, *Lo Stato della sussidiarietà*, cit., p. 51 s., che rileva come ciascun gruppo per far fronte alle proprie mancanze debba "rifarsi" a un gruppo di istanza superiore.

²⁷⁵ *Ivi*, p. 53. L'Autrice peraltro marca con nettezza la distinzione tra il pensiero di Althusius rispetto a quello di Hobbes evidenziando come le "comunità successive non si alienano le une nelle altre come l'individuo di Hobbes si alienava nello Stato", poiché "concedono solo una parte della loro libertà, conservando l'essenziale dei loro poteri".

²⁷⁶ Coerentemente a simili considerazioni la teorica althusiana ha evidenziato altresì il rischio per cui "se gli attori sociali si sottraggono al compito della solidarietà, si privano essi stessi di una parte della loro capacità di azione, lasciando spazio ad uno sviluppo abusivo dell'autorità superiore". In questo senso si esprime J. ALTHUSIUS nell'opera *Politica Metodice Digesta atque Exemplis Sacris et Profani Illustrata* del 1603, così come richiamata anche da M. BERGO, *Il diritto sociale frammentato. Principio di sussidiarietà e assistenza sociale*, Padova, 2013, p. 209.

²⁷⁷ In questo senso D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004, p. 7 s.. Sul punto si vedano anche le considerazioni di L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da welfare state a welfare society*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, LIX, 1, I, 2000, p. 104 che ha evidenziato come, secondo il pensiero di Althusius, il potere della politica sia necessario "non perché la società non potrebbe far nulla senza di esso, ma solo perché non potrebbe fare tutto".

È il caso di ricordare, fatte queste debite premesse, come malgrado la sussidiarietà sia stata interessata da ulteriori elaborazioni di indubbia rilevanza dogmatica²⁷⁸, una sua più moderna definizione abbia trovato il proprio sviluppo nel novero delle acquisizioni teoriche del pensiero liberale e, soprattutto, della dottrina sociale della Chiesa.

La riflessione liberale, in specie, si contraddistingue per aver accolto una logica di carattere per lo più “bipolare” in cui l’individuo e lo Stato rappresentano due entità tra loro contrapposte²⁷⁹.

Secondo tale impostazione, infatti, la necessità di preservare il pieno esplicarsi della libertà degli individui rende assai ridotto il margine di intervento dello Stato, che residua nei soli casi in cui non vi siano le condizioni, per il singolo, di far fronte autonomamente alle proprie esigenze²⁸⁰.

Per questa ragione la dottrina liberale sembra aver accolto una visione, per così dire, “negativa” della sussidiarietà - e cioè di astensione dall’intervento dello Stato - in virtù della quale ogni ingerenza pubblica può ritenersi giustificata solo allorquando le libertà e le facoltà degli individui risultino da sé sole manchevoli²⁸¹.

²⁷⁸ Tra cui possono ricordarsi, tra le altre, quelle di L. VON HALLER, di A. DE TOQUEVILLE, di J. PROUDHON e di L. TAPPARELLI. Per un’ampia ricostruzione delle origini filosofiche del principio nelle varie correnti di pensiero, in particolare, si veda il contributo di I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003, pp. 171 ss., nonché quelli di L. GAETA, *Sussidiarietà e sicurezza sociale: una prospettiva storica dell’approccio “a più livelli”*, cit., p. 4 ss., e di P. DURET, *La sussidiarietà “orizzontale”: le radici e le suggestioni di un concetto*, cit., pp. 99 ss..

²⁷⁹ Sul punto A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 1/2002, pp.57 ss..

²⁸⁰ *Ibidem*.

²⁸¹ *Ibidem*. L’Autrice peraltro evidenzia come, al di là delle origini culturali più lontane della sussidiarietà, possano apprezzarsi le “componenti ancora oggi più significative” di tale principio proprio muovendo dall’impostazione liberale e da quella cattolica. Con riguardo alla riflessione liberale, in specie, essa richiama l’attenzione sulla circostanza per cui l’intervento in sussidiarietà dello Stato secondo alcuni teorici dell’epoca, quali VON HUMBOLDT e STUART MILL, dovesse intendersi riservato a quei settori in cui vi fosse una competenza spettante in via esclusiva allo Stato, come competenza “posta” una volta per tutte e, in quanto tale, sottratta ai singoli. Per questo, l’intervento pubblico, pur risultando eccezionale, sarebbe stato in grado di svilupparsi in realtà all’interno di settori tra loro eterogenei, per assumere così un portato nel complesso “non trascurabile”. Sulla medesima falsariga, si pone peraltro l’osservazione secondo cui, sempre nel novero del pensiero liberale, un “ridimensionamento” del connotato “astensionista” del principio potesse attribuirsi alle riflessioni di coloro che come VON MOHLS avevano teorizzato la sussistenza di una competenza generale dello Stato, il cui intervento sussidiario si giustificava sulla base dei presupposti dell’inadeguatezza delle “forze proprie” dei singoli, nonché della necessaria tutela della loro libertà per l’ipotesi in cui questa risultasse pregiudicata da atti per lo più violenti.

Al di là dell'impostazione liberale, un contributo determinante ai fini dell'elaborazione del concetto di sussidiarietà - che possiede una peculiare rilevanza concettuale nell'economia della presente riflessione - è da attribuirsi, come anticipato, alla dottrina sociale della Chiesa²⁸².

A tal proposito possono ricordarsi anzitutto le riflessioni di W. E. von Kettler, che per primo ha teorizzato l'esistenza di un "diritto sussidiario". Secondo tale concezione, in particolare, ogni componente di un'organizzazione complessa, nel caso in cui non si dimostri in grado di raggiungere autonomamente i propri scopi, assiste all'intervento in suo aiuto di un'istanza superiore, identificabile solo in ultima analisi nel potere pubblico²⁸³.

Peraltro, nonostante ulteriori influenze possano trovarsi nell'Enciclica *Rerum Novarum* di Papa Leone XIII (che si soffermò, specificamente, sui rapporti tra l'intervento dello Stato e l'istituzione familiare)²⁸⁴, il nucleo della nozione di sussidiarietà è da ricondurre senza ombra di dubbio all'Enciclica *Quadragesimo anno* di Papa Pio XI.

In quest'ultima, invero, è contenuta l'importante argomentazione secondo cui "siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a

²⁸² Aspetto, questo, valorizzato fra gli altri anche da A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, n.1/2001, p. 14 s.. In merito, approfonditamente, G. FELICIANI, *Il principio di sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa*, in G. CIMBALO, J. I. ALONSO PÉREZ (a cura di), *Federalismo, Regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, Torino, 2005, p. 307 ss., nonché I. MASSA PINTO, *Sussidiarietà (principio di): Origini nel diritto della Chiesa cattolica*, in *Dircost.unito.it*, 2008, pp. 1 ss..

²⁸³ Richiama questa posizione D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Bologna, 2013, p. 30 s., che nel citare le parole del Vescovo di Magonza afferma che "solamente 'quando il membro inferiore di questo organismo non è più in grado di raggiungere da solo i propri fini o di far fronte da solo al pericolo che minaccia il suo sviluppo, entra in azione in suo favore il membro superiore', e quindi anche, ma solo in ultima istanza, l'apparato statale". Un riferimento al pensatore tedesco è contenuto anche in S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, cit., p. 373.

²⁸⁴ Si veda in proposito il punto 11 di tale importante Enciclica, reperibile su Vatican.va/content/leo-xiii/it/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html, a mente del quale: "è dunque un errore grande e dannoso volere che lo Stato possa intervenire a suo talento nel santuario della famiglia. Certo, se qualche famiglia si trova per avventura in sì gravi strettezze che da se stessa non le è affatto possibile uscirne, è giusto in tali frangenti l'intervento dei pubblici poteri, giacché ciascuna famiglia è parte del corpo sociale. Similmente in caso di gravi discordie nelle relazioni scambievoli tra i membri di una famiglia intervenga lo Stato e renda a ciascuno il suo, poiché questo non è usurpare i diritti dei cittadini, ma assicurarli e tutelarli secondo la retta giustizia. Qui però deve arrestarsi lo Stato; la natura non gli consente di andare oltre. La patria potestà non può lo Stato né annientarla né assorbirla, poiché nasce dalla sorgente stessa della vita umana".

una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare”²⁸⁵.

All’interno del documento, quindi, si rileva come da ciò possa conseguire “un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l’oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle”²⁸⁶.

La rilevanza del messaggio papale può cogliersi a pieno se si tiene in considerazione che la sua elaborazione risale a un’epoca storica segnata dalle tendenze totalizzanti del regime fascista²⁸⁷, proteso in quell’opera di progressiva assimilazione dell’individuo e delle aggregazioni sociali spontanee nel novero dell’apparato statale.

Per questa ragione l’Enciclica evidenzia la necessità “che l’autorità suprema dello Stato rimetta ad associazioni minori e inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento”, potendo in tal modo “eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei solo spettano”, consistenti specificamente in attività “di direzione [...], di vigilanza, di incitamento, di repressione a seconda dei casi e delle necessità”²⁸⁸.

Sulla scorta di simili premesse la dottrina ha ragionevolmente osservato come l’esigenza cui intendeva far fronte la suddetta Enciclica fosse quella di tutelare, in un’ottica antiliberale²⁸⁹ e contraria alle derive statalistiche²⁹⁰, “tutta la tradizione

²⁸⁵ PIO XI, *Enciclica Quadragesimo Anno*, Roma, 1931, punto 80, reperibile su Vatican.va/content/pius-xi/it/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html.

²⁸⁶ *Ibidem*.

²⁸⁷ Si ricorda che l’Enciclica in analisi reca la data del 15 maggio 1931.

²⁸⁸ PIO XI, *Enciclica Quadragesimo Anno*, punto 80, cit., che soggiunge l’ulteriore rilievo per cui debbano persuadersi “fermamente gli uomini di governo, che quanto più perfettamente sarà mantenuto l’ordine gerarchico tra le diverse associazioni, conforme al principio della funzione suppletiva dell’attività sociale, tanto più forte riuscirà l’autorità e la potenza sociale, e perciò anche più felice e più prospera la condizione dello Stato stesso”.

²⁸⁹ G. ARENA, *La sussidiarietà nella Caritas in veritate. Un “nuova” sussidiarietà nell’enciclica di Benedetto XVI?*, in *Astrid-online.it*, 2009, p. 1, che nel sottolineare come il principio di sussidiarietà avesse fatto la sua prima apparizione nella dottrina sociale della Chiesa sul principiario del XX secolo, evidenzia al contempo come l’obiettivo ad esso sotteso fosse quello di “polemizzare contro lo Stato liberale che, attuando i principi ereditati dalla rivoluzione francese e sopravvissuti alla restaurazione, aveva distrutto l’antico e ricco pluralismo dell’organizzazione sociale precedente la rivoluzione”.

²⁹⁰ Sul punto si vedano le riflessioni di T. E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di) (diritto costituzionale)*, cit., p. 1135, che osserva come i contenuti dell’Enciclica si pongano “in aperta

di privato sociale”²⁹¹ che aveva assicurato alle fasce più deboli un aiuto e un sostegno molto tempo prima che lo Stato vi provvedesse.

Risulta evidente, così, la necessità palesata dalla dottrina della Chiesa di valorizzare quel complesso di aggregazioni sociali intermedie che, lungi dal dover cedere ad altri compiti in grado di svolgere in proprio, avrebbero potuto in questo modo, da un lato, evitare di vedersi indebitamente assorbite ad apparati gerarchicamente superiori e, dall’altro, mantenere una propria autonomia e responsabilità²⁹².

Alla luce di queste considerazioni²⁹³ è possibile altresì apprezzare la rilevanza dell’Enciclica, ai fini del discorso in analisi, sotto un ulteriore e fondamentale aspetto.

Il documento infatti non si limita a segnalare l’esigenza di circoscrivere il contributo sussidiario dello Stato con l’intento di evitare uno svilimento delle libere aggregazioni sociali ma, in realtà, pare promuovere al contempo una declinazione “positiva” della sussidiarietà.

In quest’ottica l’apporto del potere pubblico assume una significato del tutto peculiare in quanto chiamato - in una logica di “*subsidium afferre*”²⁹⁴ - ad intervenire nelle situazioni di bisogno, se non addirittura a fungere da stimolo per i singoli e per le componenti sociali, che in tal modo vengono a trovare in esso un supporto e un impulso²⁹⁵.

polemica antiliberal, oltretutto in opposizione al regime fascista. Da un lato, cioè, contro la condanna liberale dei cosiddetti ‘corpi intermedi’; dall’altro, contro l’esaltazione dello Stato fatta dal regime. Da qui la necessità storica, avvertita dal Magistero della Chiesa, di sostenere la superiorità assiologica delle società naturali fondate sulla persona rispetto alle organizzazioni artificiali, quali lo Stato per primo”.

²⁹¹ In questi termini L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da welfare state a welfare society*, cit., p. 107. Per l’Autore, invero, “[a]ssistenza sociale, sanità, educazione, ma anche la grande vivacità della piccola imprenditoria, erano stati settori in cui la ‘genialità creatrice dei singoli’ e delle associazioni avevano fornito risposte sociali valide (per quei tempi) ben prima che lo Stato si preoccupasse di intervenire”.

²⁹² Sulla medesima falsariga PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, Roma, 2004, p. 101.

²⁹³ Che ci consentono peraltro di cogliere un profilo di intima connessione con quanto osservato nel precedente capitolo.

²⁹⁴ Espressione contenuta nell’Enciclica e richiamata, tra gli altri, anche da P. DURET, *La sussidiarietà “orizzontale”: le radici e le suggestioni di un concetto*, cit., p. 110.

²⁹⁵ Così A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, cit., p. 64, che a tal proposito pone con chiarezza in rilievo la “funzione servente delle istanze superiori, sopraordinate, rispetto a quelle inferiori, sotto ordinate”, valorizzando al contempo il dato per cui “anche se l’ordine sociale è organizzato gerarchicamente, esso è ordinato partendo dal basso, in senso ascendente dall’individuo fino allo Stato”. La duplice accezione,

V'è da dire che l'innovativa accezione della sussidiarietà contenuta nella *Quadragesimo anno*, non più quindi meramente “negativa” ma anche “positiva”, ha trovato un proprio consolidamento nelle successive elaborazioni²⁹⁶ della dottrina sociale della Chiesa.

In questo senso, venendo a tempi più recenti, è estremamente significativa l'Enciclica *Centesimus Annus* di Giovanni Paolo II, che con chiarezza sembra tracciare il segno di tale evoluzione.

Il pensiero del Pontefice, invero, muove dalla circostanza per cui le “disfunzioni e [i] difetti dello Stato assistenziale derivano da un'inadeguata comprensione dei compiti propri dello Stato”²⁹⁷.

Per questo motivo in tale ambito è necessario che sia “rispettato il principio di sussidiarietà”, a mente del quale “una società di ordine superiore non deve interferire nella vita interna di una società di ordine inferiore, privandola delle sue competenze”, dovendo al contrario “sostenerla in caso di necessità e aiutarla a coordinare la sua azione con quelle delle altre componenti sociali, in vista del bene comune”²⁹⁸.

Nondimeno, come precisato da ultimo nell'Enciclica *Caritas in veritate* di Benedetto XVI, la sussidiarietà, oltre a rappresentare una “manifestazione

positiva e negativa, del principio viene evidenziata anche in PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, cit., p. 101.

²⁹⁶ Tra di esse si ricordano: un'allocuzione ai cardinali di PIO XII del febbraio 1946 contenuta negli *Acta Apostolicae Sedis*, l'Enciclica *Mater et magistra* di GIOVANNI XXIII del 1961, nonché l'Enciclica *Populorum Progressio* del 1967 e la Lettera apostolica *Octagesima adveniens* del 1971 di PAOLO VI, atti all'interno dei quali si riafferma la centralità del principio, così come ricostruito da G. FELICIANI, *Principio di sussidiarietà e organizzazioni non profit nella dottrina sociale della Chiesa*, in G. VITTADINI (a cura di), *Il non profit dimezzato*, cit., p. 50.

²⁹⁷ GIOVANNI PAOLO II, *Enciclica Centesimus Annus*, Roma, 1991, punto 48, reperibile su Vatican.va/content/john-paul-ii/it/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html.

²⁹⁸ *Ibidem*. L'Enciclica, peraltro, svolge alcune importanti osservazioni di più ampia portata, in base alle quali “[i]ntervenendo direttamente e deresponsabilizzando la società, lo Stato assistenziale provoca la perdita di energie umane e l'aumento esagerato degli apparati pubblici, dominati da logiche burocratiche più che dalla preoccupazione di servire gli utenti, con enorme crescita delle spese. Sembra, infatti, che conosca meglio il bisogno e riesce meglio a soddisfarlo chi è ad esso più vicino e si fa prossimo al bisognoso. Si aggiunga che spesso un certo tipo di bisogni richiede una risposta che non sia solo materiale, ma che ne sappia cogliere la domanda umana più profonda”. È parimenti opportuno ricordare che il Pontefice, al di là dell'Enciclica in analisi, ha sovente fatto ricorso al principio di sussidiarietà tanto che non è mancato chi ha evidenziato come questo precetto rappresenti “un motivo ricorrente sia nel sui magistero scritto e orale sia nei documenti della Santa Sede con enunciazioni che, pur mantenendosi nel solco delle precedenti pronunce, non sono prive di una certa novità di accenti” e che sono puntualmente indicate da G. FELICIANI, *Principio di sussidiarietà e organizzazioni non profit nella dottrina sociale della Chiesa*, cit., pp. 50 ss..

particolare della carità” e un “criterio guida per la collaborazione fraterna”²⁹⁹, costituisce altresì una considerevole espressione della libertà umana, sostanziandosi in un “aiuto alla persona, attraverso l’autonomia dei corpi intermedi”³⁰⁰.

Tale principio, perciò, viene qualificato significativamente come “l’antidoto più efficace contro ogni forma di statalismo”³⁰¹ e, al tempo stesso, ne viene valorizzata l’intima connessione con il principio di solidarietà³⁰².

Da qui la suggestiva affermazione per la quale se da un lato “la sussidiarietà senza solidarietà scade nel particolarismo sociale”, dall’altro “la solidarietà senza la sussidiarietà scade nell’assistenzialismo che umilia il portatore del bisogno”³⁰³, istaurando così “forme di localismo egoistico”³⁰⁴.

Coerentemente a siffatta logica, quindi, la dottrina sociale della Chiesa intende assicurare un’adeguata valorizzazione del ruolo dei corpi intermedi.

Secondo questa impostazione, più puntualmente, l’intero sistema economico-sociale deve far coesistere la sfera pubblica e quella privata, all’interno della quale non può non essere ricompresa anche “l’azione privata senza finalità di lucro”, che si connota per il “coraggioso tentativo di coniugare armonicamente efficienza produttiva e solidarietà”³⁰⁵.

²⁹⁹ Per un approfondimento su questi due aspetti si vedano, in particolare, le considerazioni di G. ARENA, *La sussidiarietà nella Caritas in veritate. Un “nuova” sussidiarietà nell’enciclica di Benedetto XVI?*, cit., p. 3 s..

³⁰⁰ BENEDETTO XVI, *Enciclica Caritas in veritate*, Roma, 2009, punto 57, reperibile su Vatican.va/content/benedict-xvi/it/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html.

³⁰¹ Potendo esso “dar conto sia della molteplice articolazione dei piani e quindi della pluralità dei soggetti, sia di un loro coordinamento” e quindi risultare “particolarmente adatto a governare la globalizzazione e a orientarla verso un vero sviluppo umano”.

³⁰² In merito a questo profilo si vedano anche le considerazioni di M. BERGO, *Il diritto sociale frammentato. Principio di sussidiarietà e assistenza sociale*, cit., p. 214 ss., che evidenzia come una “lettura” della sussidiarietà in termini di stretto collegamento con i principi di solidarietà e di gratuità, siano stati accolti anche da “esponenti del pensiero non propriamente cattolico”, quali R. TITMUSS e Z. BAUMAN.

³⁰³ BENEDETTO XVI, *Enciclica Caritas in veritate*, cit., punto 58.

³⁰⁴ PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, cit., p. 192.

³⁰⁵ *Ivi*, p. 195, in cui si soggiunge come la società civile “organizzata nei suoi corpi intermedi” sia ritenuta in grado di “contribuire al conseguimento del bene comune ponendosi in un rapporto di collaborazione e di efficace complementarità rispetto allo Stato e al mercato”, dovendo in un simile contesto l’intervento dello Stato essere orientato “all’esercizio di una vera solidarietà, che come tale non deve mai essere disgiunta dalla sussidiarietà”.

In tale ottica, lo Stato è chiamato con forza a “rispettare la natura di queste organizzazioni e a valorizzarne le caratteristiche”, assicurando così una “concreta attuazione al principio di sussidiarietà, che postula appunto un rispetto e una promozione della dignità e dell’autonoma responsabilità del soggetto ‘sussidiato’”³⁰⁶.

Così delineate le coordinate teoriche e culturali della sussidiarietà, in cui non mancano perciò riferimenti ad esperienze di Terzo settore, è il caso di far presente come su un piano più propriamente giuridico il suo recepimento a livello costituzionale rappresenti il risultato di un lungo percorso di elaborazione.

Al di là della sua prima e importante enunciazione a livello europeo³⁰⁷, difatti, sono note le sue originarie formulazioni accolte a Costituzione invariata dalla disciplina interna, rispettivamente nella legge “Bassanini” n. 59 del 1997³⁰⁸ e nella legge n. 265 del 1999 di riforma del sistema delle autonomie locali³⁰⁹.

³⁰⁶ *Ibidem.*

³⁰⁷ Si ricordi sul punto l’art. 5, comma 2, TCE, che per primo ha così disposto: “[n]ei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell’azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario”. A questo proposito si vedano, *ex multis*, i contributi di P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell’ordinamento comunitario e dell’ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993, pp. 7 ss e di A. STERPA, *Il principio di sussidiarietà nel diritto comunitario e nella Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 15/2010, pp. 1 ss.. Sotto questo aspetto, peraltro, è opportuno richiamare le osservazioni di A. D’ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, cit., p. 13 s., che ha rilevato come prima della “scoperta tardiva” della sussidiarietà costituita dall’accoglimento del principio nel Trattato di Maastricht, essa fosse stata “praticamente assente dal dibattito scientifico e politico”. Ciò, tuttavia, con le due sole “eccezioni” rappresentate da uno studio di Tosato del 1959 (ossia “*Sul principio di sussidiarietà dell’intervento statale*” pubblicato in *Nuova antologia*) e dall’ordine del giorno “Dossetti” presentato nella prima sottocommissione dell’Assemblea Costituente il 9 settembre 1946. L’Autore ha in particolare evidenziato il dato per cui, non avendo queste intuizioni ricevuto un seguito, “quando il tema è stato riproposto dal Trattato di Maastricht, il principio di sussidiarietà poteva apparire un’assoluta novità”.

³⁰⁸ A mente dell’art. 4 di tale importante normativa, infatti, “[i] conferimenti di funzioni” debbono avvenire nel rispetto del principio di sussidiarietà, “con l’attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, con l’esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche, anche al fine di favorire l’assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati [...]”.

³⁰⁹ Art. 2, comma 5, per il quale “[i] comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali”.

Per quanto in questa sede più può essere utile ricordare, tuttavia, nonostante la legge generale sul volontariato³¹⁰ e quella sulle cooperative sociali³¹¹ già in qualche modo si ponessero nella prospettiva di tale principio³¹², è stato con la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali n. 328 del 2000 che la sussidiarietà ha trovato un richiamo assai significativo.

Questa circostanza è tanto vera se si considera che tale precetto non figura soltanto tra i principi generali di quell'articolato³¹³ ma viene esplicitamente menzionato, nell'ottica di assicurarne un'effettiva e concreta attuazione, anche attraverso l'accoglimento di un approccio promozionale rispetto al ruolo dei soggetti operanti nel Terzo settore³¹⁴.

La normativa, infatti, nel predisporre il suddetto sistema integrato non si limita ad attribuire ai pubblici poteri funzioni di responsabilità, al contrario coinvolgendo quei soggetti privati, tanto nel momento dell'erogazione dei servizi,

³¹⁰ Si ricordi, in specie, l'art. 1 della legge 11 agosto 1991, n. 266 che così recitava: “[l]a Repubblica italiana riconosce il valore sociale e la funzione dell’attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne promuove lo sviluppo salvaguardandone l’autonomia e ne favorisce l’apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale individuate dallo Stato, dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali”, soggiungendo altresì che “[l]a presente legge stabilisce i principi cui le regioni e le province autonome devono attenersi nel disciplinare i rapporti fra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato nonché i criteri cui debbono uniformarsi le amministrazioni statali e gli enti locali nei medesimi rapporti”.

³¹¹ Sul punto, si veda l'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 1991, n. 381, a mente del quale “[l]e cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l’interesse generale della comunità alla promozione umana e all’integrazione sociale dei cittadini attraverso: a) la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi; b) lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all’inserimento lavorativo di persone svantaggiate”.

³¹² In questo senso V. CERULLI IRELLI, R. CAMELI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei lavori dell’Assemblea costituente*, in *Astrid-online.it*, p. 1.

³¹³ Art. 1, comma 3, legge 8 novembre 2000, n. 328, per cui “[l]a programmazione e l’organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali compete agli enti locali, alle regioni ed allo Stato ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e della presente legge, secondo i principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell’amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali”.

³¹⁴ Art. 5, comma 1, legge 8 novembre 2000, n. 328, evocativamente rubricato “ruolo del Terzo settore” a tenore del quale “[p]er favorire l’attuazione del principio di sussidiarietà, gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell’ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, promuovono azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel terzo settore anche attraverso politiche formative ed interventi per l’accesso agevolato al credito ed ai fondi dell’Unione europea”.

quanto più ampiamente nella fase di programmazione degli interventi a carattere sociale³¹⁵.

Ad ogni modo, è solo con la riforma costituzionale del 2001 che il principio di sussidiarietà ha trovato un esplicito accoglimento all'interno della Carta fondamentale.

Ciò, oltre ad assumere una più generale rilevanza sistematica, ha costituito - come vedremo di qui a breve - un passaggio cruciale per la definizione della latitudine costituzionale del fenomeno in analisi.

3.2 Il principio di sussidiarietà orizzontale: contenuti, interpretazioni e ruolo del Terzo settore.

Un'indagine volta a comprendere gli aspetti di connessione tra il principio di sussidiarietà e il Terzo settore non può che concentrarsi sull'accezione "orizzontale" di questo stesso principio, oggi accolto in via definitiva all'interno della trama costituzionale.

È opportuno allora ricordare come l'art. 118 Cost., oltre alla declinazione di tale importante precetto in senso "verticale"³¹⁶, sancisca al comma quarto la regola per cui gli enti che costituiscono la Repubblica devono favorire "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

Così, se da un lato la previsione esprime l'esigenza che le funzioni amministrative siano svolte dal livello di governo più vicino al cittadino e solo in subordine da quelli di rango superiore, dall'altro manifesta in modo esplicito la necessità che i pubblici poteri promuovano l'autonomo intervento dei privati, volto alla realizzazione di attività di rilevanza generale.

³¹⁵ In questo senso, chiaramente, E. VIVALDI, *Garanzia dei diritti sociali e ruolo degli enti non profit*, cit., p. 5, per la quale tale normativa "assume come modello di intervento un sistema integrato pubblico-privato, in cui, se la responsabilità è rimessa al primo, è, però, riconosciuto al secondo non solo la facoltà di intervenire nell'erogazione delle prestazioni, ma anche quella di partecipare alla programmazione degli interventi".

³¹⁶ A mente dell'art. 118, comma 1, Cost., infatti "[l]e funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

L'assenza di una chiara definizione normativa del concetto in esame, assieme all'ampia portata della formulazione costituzionale, tuttavia, hanno indotto sin da subito gli interpreti a interrogarsi in merito alla sua effettiva caratterizzazione giuridica, alternandosi posizioni tra loro in realtà non sempre univoche³¹⁷.

Basti in proposito ricordare come a fronte di opzioni esegetiche che hanno valorizzato una vocazione eminentemente "procedurale" del principio³¹⁸, non siano mancati d'altra parte i rilievi di coloro che ne hanno al contrario apprezzato la dimensione più propriamente assiologica³¹⁹ e sostanziale³²⁰.

Sul primo versante, infatti, si è osservato come tale precetto non riveli "quale scelta" debba compiersi, con riguardo ad ogni attività di interesse generale, tra sfera pubblica e sfera privata, quanto piuttosto "quale cammino argomentativo" debba accompagnare una simile decisione³²¹.

Su un diverso fronte si è invece rilevato come una considerazione del principio quale mero espediente procedurale per la ripartizione di compiti e attività, risulti un'opzione di per sé priva di parametri orientativi, non potendo

³¹⁷ A questo proposito pare opportuno ricordare come anche la duplice accezione "verticale" e "orizzontale" del principio tratteggiata dalla disposizione sia stata messa in discussione sotto il profilo della sua prescrittività, valorizzandosene al più una capacità descrittiva, riguardando un fenomeno in realtà di carattere unitario. Sul punto si vedano le considerazioni di A. SIMONCINI, *Il terzo settore ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 97, per il quale il principio in questione esprimerebbe "un solo principio e non due", limitandosi ad affermare che "in certe condizioni un soggetto dev'essere preferito ad un altro nell'esercizio di determinate funzioni o nello svolgimento di determinate attività". Per questo "l'invalsa distinzione tra sussidiarietà orizzontale e verticale" avrebbe un valore per lo più "descrittivo, ma non strutturale, essendo nei due casi diverso non il paradigma del principio, ma il soggetto sussidiato". Difatti, mentre nella declinazione verticale questo soggetto andrebbe individuato nel livello di governo più prossimo al cittadino, nell'accezione orizzontale sarebbe da ricondurre all'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale.

³¹⁸ In questo senso G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, n.1/2002, p. 14 ss., per il quale infatti il principio non espliciterebbe tanto il soggetto cui "spetta il tipo di azione considerato" quanto piuttosto "il ragionamento" necessario "per individuare il soggetto competente".

³¹⁹ F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, II ed., Torino, 2003, p. 201.

³²⁰ A. SIMONCINI, *Il terzo settore ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 97. Sul punto si vedano anche le considerazioni di A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica. Spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, in *Astrid-online.it*, 2005, pp. 1 ss..

³²¹ G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., p. 47 s.. L'Autore, in specie, osserva come competa "ai soggetti politici rappresentativi (ed anzitutto al legislatore nazionale o regionale) sia valutare direttamente le potenzialità dei soggetti privati in riferimento a specifiche attività di interesse generale (e prima ancora decidere che si tratta di attività di interesse generale), comparandole con le potenzialità dei soggetti pubblici, scegliendo o i primi o i secondi secondo il principio di sussidiarietà (orizzontale), sia disegnare le procedure che le autorità pubbliche debbono seguire quando questa scelta viene demandata ad esse".

comprendersi la ragione per cui dovrebbe privilegiarsi “il livello aggregativo” più vicino alla persona, se non perfino la persona individualmente considerata³²².

Da qui l’osservazione per cui, anche ad ammettere la sussistenza di aspetti procedurali, questi non potrebbero che essere ispirati comunque dal fondamento sostanziale della sussidiarietà, ossia dalle esigenze facenti capo ai cittadini, che meglio potrebbero risultare appagate proprio attraverso una partecipazione dei privati allo svolgimento di attività di utilità generale³²³.

La sussidiarietà, in tal modo, atteggiandosi quale regola che implica una puntuale “visione antropologica di tipo personalistico”, determinerebbe una ripartizione dei compiti tra i vari soggetti interessati fedele a tale valore, come “capacità di risposta al bisogno”, potendo anzi configurare l’“unico criterio allocativo” conforme all’impostazione personalista accolta dalla Carta³²⁴.

Così, venendo tale precetto a conferire una “nuova centralità” al cittadino, sarebbe possibile comprendere la ragione per cui la sussidiarietà abbraccerebbe contemporaneamente prospettive quanto meno all’apparenza tra loro eterogenee, quali, da un lato, il riparto di funzioni e, dall’altro, gli obblighi facenti capo ai pubblici poteri nel loro stesso esercizio³²⁵.

Quale che sia l’opzione preferibile, malgrado il principio fosse già in qualche modo contemplato dall’impianto originario³²⁶, gli interpreti non hanno sottaciuto

³²² F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, cit., p. 201.

³²³ S. LA PORTA, *Sussidiarietà e sussidiabili: brevi considerazioni giuspubblicistiche*, in AA.VV., *Atti del Convegno “La sussidiarietà in solido”*, reperibile su *Astrid-online.it*, 2006, p. 29. Peraltro si osserva ancora da parte di quale che interprete come dal dettato costituzionale sembrerebbe trasparire una valenza unitaria del principio, atteso che, tanto sotto la prospettiva del riparto delle funzioni amministrative, quanto sotto quella dei rapporti tra la sfera pubblica e quella privata, i consociati finirebbero per rappresentare il termine di riferimento dell’azione dei pubblici poteri. In questo senso vanno le considerazioni di G. TIBERI, *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, cit., p. 17 s., che qualifica il cittadino, singolo o associato, come il “fulcro a fronte del quale saggiare la legittimità delle istituzioni pubbliche”. Su questo aspetto si veda anche F. PIZZETTI, *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della “democrazia della cittadinanza”*, in *Astrid-online.it*, 2003, p. 4 s. - richiamato anche dalla citata Autrice - che valorizza il significato innovativo del principio, quale “fondamento e misura della legittimità dell’ordinamento”.

³²⁴ F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, cit., p. 201. L’Autore a tal proposito soggiunge: “la precedenza e l’autonomia che il principio di sussidiarietà accorda alle comunità intermedie appaiono pienamente comprensibili, in quanto il principio in esame mira a riconoscere, promuovere e rinsaldare la coesione del tessuto comunitario stesso, vista come condizione di sviluppo della persona, facendo della solidarietà non un rapporto ‘freddo’, fatto solo di diritti pretesi e di obbligazioni imposte dall’autorità, ma una ‘fraternità’, e cioè un fatto di prossimità”.

³²⁵ F. PIZZETTI, *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della “democrazia della cittadinanza”*, cit., p. 4.

³²⁶ A questo proposito si vedano in particolare i contributi di V. CERULLI IRELLI, R. CAMELI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei lavori dell’Assemblea costituente*, cit., pp. 1 ss.; A.

la rilevanza del suo accoglimento nel dettato costituzionale, e ciò con particolare riguardo alla sua declinazione orizzontale.

Se da un lato, infatti, esso pare aver conferito una nuova linfa al principio personalista apprezzandolo “nella sua densità” e consistenza, dall’altro sembra aver determinato una “riconsiderazione completa della struttura e delle stesse basi dell’ordinamento”³²⁷.

Sulla medesima falsariga, attraverso il richiamo al pensiero espresso da Giuseppe Dossetti in Assemblea costituente³²⁸, un’attenta dottrina ha posto ben in rilievo come la sussidiarietà, valorizzando l’art. 2 Cost., abbia rimarcato la priorità della persona rispetto allo Stato, posto a suo sostegno, orientando al tempo stesso il contegno dei soggetti pubblici a supporto dell’azione dei privati³²⁹.

Ciò tuttavia con l’importante precisazione per cui in tal modo non si assiste a un’indebita sovrapposizione tra la sfera pubblica e quella privata³³⁰, limitandosi il principio in discorso a delineare nei confronti dell’apparato pubblico una direttiva per l’esecuzione delle sue stesse funzioni, che valorizzi il contributo delle risorse sociali promuovendone le capacità³³¹.

D’ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, cit., pp. 13 ss.; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, cit., pp. 179 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *Principio di sussidiarietà e formazioni sociali: spunti problematici alla luce dei lavori preparatori della Costituzione*, in L. LIPPOLIS (a cura di), *Costituzione e realtà attuale, 1948-1988*, Milano, 1990, pp. 277 ss..

³²⁷ L. ANTONINI, A. PIN, *Gli aspetti costituzionali, amministrativi e tributari del Terzo settore*, cit., p. 161 s..

³²⁸ Il pensiero di Giuseppe Dossetti è stato rievocato nella prospettiva del principio di sussidiarietà orizzontale anche da A. D’ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, cit., p. 13 s. e p. 29.

³²⁹ P. ADDIS, E. FERIOLO, E. VIVALDI, *Il Terzo settore nella disciplina normativa italiana dall’unità ad oggi*, cit., p. 202. In base a tale ricostruzione, infatti, i pubblici poteri sono chiamati ad assicurare ai consociati un ruolo di primo piano, sostenendo “l’assunzione di pubbliche responsabilità, a garanzia dell’effettivo svolgimento della personalità umana”.

³³⁰ Sotto tale aspetto assumono rilievo le osservazioni di C. MARZUOLI, *Sussidiarietà e libertà*, in *Riv. dir. priv.*, n. 1/2005, p. 92, che pone in evidenza come il tener distinti pubblico e privato rappresenti un’“indispensabile condizione di garanzia (costituzionale) per entrambi i protagonisti”. Così, “al di fuori di ogni ipotesi di commistione”, un raccordo tra “obiettivi dell’azione pubblica e autonomia dei privati sussidiari” non potrebbe che individuarsi “nel rispetto della condizione per cui l’intervento del privato è ammissibile solamente se non pregiudica, per qualità, quantità ed altro, i risultati che le istituzioni politiche ed amministrative ritengono che si debbano conseguire”.

³³¹ In questo senso si vedano le considerazioni di A. ALBANESE, *Diritto all’assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Milano, 2007, pp. 120 ss., che ulteriormente osserva come tale disposizione non prescinda dal “compito che è proprio dei pubblici poteri, di selezione degli interessi e di qualificazione delle attività (private) che sono rilevanti anche per la collettività”.

Alla luce di simili considerazioni, è allora opportuno riflettere proprio su quelli che sono i tratti identificativi della sussidiarietà in senso orizzontale - che rappresenta forse l'aspetto più controverso dell'intero art. 118 Cost.³³² - onde apprezzarne i contenuti di maggior pregnanza ai fini dell'indagine che si sta conducendo.

Ora, se il suo recepimento a livello costituzionale comporta che i pubblici poteri "dismettano"³³³ le attività di interesse generale nei riguardi dei cittadini allorquando sia riscontrata una loro idoneità a poterle realizzare, si deve parimenti osservare come il preminente apporto dei consociati non faccia del tutto svanire la presenza pubblica³³⁴.

Anzi, quest'ultima mantiene un ruolo "attivo" di assoluta rilevanza, poiché chiamata dalla disposizione in analisi a promuovere quel medesimo contributo "privato", laddove impone esplicitamente di favorirne l'autonoma iniziativa³³⁵.

³³² A tal proposito è utile richiamare le considerazioni di A. POGGI, *I "soggetti" della sussidiarietà orizzontale*, in G. CIMBALO, J. I. ALONSO PÉREZ (a cura di), *Federalismo, Regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale.*, cit., p. 135, che evidenzia chiaramente come malgrado "il riconoscimento costituzionale operato dall'art. 118 ultimo comma, il dibattito sull'effettiva portata del principio di sussidiarietà orizzontale e sulle sue possibili applicazioni nell'ordinamento non solo non si è placato ma, al contrario, proprio forse in virtù di quell'esplicito riconoscimento costituzionale, si è maggiormente caricato di tensioni e pre-comprensioni ideologiche. Se oggi c'è una questione aperta in relazione all'interpretazione e all'applicazione di questo principio essa va senz'altro collocata all'interno della dimensione orizzontale".

³³³ Così D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004, p. 68 s.. Sul punto si osserva, in ogni caso, come la dottrina abbia fornito l'importante precisazione per cui i pubblici poteri in realtà non rinuncino all'osservanza dei compiti loro attribuiti al fine di dislocarli nei confronti consociati. In questo senso vanno infatti le considerazioni di G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in AA.VV. (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, reperibile anche su *Bollettinoadapt.it*, p. 4, per il quale i soggetti pubblici "non si ritraggono dall'assolvimento delle responsabilità loro attribuite per trasferirle ai cittadini, bensì le assolvono insieme con (anziché per conto dei) cittadini. Solo in questo senso si può dire che c'è un 'ritrarsi' dei soggetti pubblici, un loro limitarsi, non da intendere però come un 'non fare' o 'lasciar fare ad altri', bensì piuttosto come un 'fare insieme' anziché 'fare da soli'".

³³⁴ S. LA PORTA, *L'organizzazione delle libertà sociali*, cit., p. 59 s.. Su tale aspetto merita altresì richiamare le considerazioni di quella dottrina che ha specificamente valorizzato il problema di selezionare i "criteri mediante cui far emergere 'l'autonoma iniziativa' dei cittadini" perché possa venire all'attenzione dei pubblici poteri. In tal senso si vedano le considerazioni di E. ROSSI, P. ADDIS, F. BIONDI DAL MONTE, E. STRADELLA, E. VIVALDI, *Identità e rappresentanza del Terzo settore*, cit., p. 63 s., che prospettano la coesistenza di due diversi approcci. Per un primo filone interpretativo, in particolare, sarebbero i privati a dover ricoprire un ruolo "attivo" nei confronti dei soggetti pubblici che, come tali sarebbero tenuti solamente a recepire e valorizzare le loro istanze. Per un'ulteriore opzione, viceversa, sarebbero questi ultimi a dover assumere un ruolo di impulso, al fine di individuare i settori in cui l'apporto privato dovrebbe essere promosso e sostenuto.

³³⁵ *Ivi*, p. 65.

La previsione costituzionale, in altri termini, sembrerebbe aver conferito un peculiare rilievo alla componente “positiva” del principio, esprimendo così l’esigenza che i soggetti pubblici vengano a supportare e incentivare le suddette attività svolte dai cittadini³³⁶.

Del resto, una declinazione del principio di sussidiarietà orizzontale quale regola che riduca il contributo pubblico a una semplice evenienza, parrebbe contrastare con le stesse linee ispiratrici della Carta fondamentale.

Ciò in quanto, così come è stato lucidamente osservato in sede interpretativa, esse “delineano una forma di Stato in cui il compito pubblico di tutela dei diritti sociali non può essere considerato come residuale, né come meramente eventuale”³³⁷.

Pare del tutto plausibile, allora, ritenere che la disposizione costituzionale, laddove richiede che i pubblici poteri “favoriscano” l’iniziativa privata, preveda a loro carico un vero e proprio obbligo giuridico, potendo così apprezzarsi una qualificazione precettiva, piuttosto che programmatica, del principio³³⁸.

Diversamente opinando, infatti, questa stessa previsione si limiterebbe ad affermare una mera facoltà, come tale però da tempo pacificamente riconducibile tra le prerogative della pubblica amministrazione³³⁹.

Sul punto, peraltro, si è ragionevolmente osservato come il vincolo costituzionale, se in modo esplicito si riferisce ai vari livelli di governo imponendo loro l’assunzione di “misure organizzative e di azione” che rendano effettiva l’iniziativa dei consociati, in via mediata richiami altresì il legislatore a

³³⁶ Con riguardo a tale aspetto A. ALBANESE, *Diritto all’assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, cit., p. 116 ss.. A questo proposito si veda altresì L. GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, Bari, 2006, pp. 42 ss. nonché C. MAGNANI, *Sussidiarietà e Costituzione: pluralismo e diritti*, in ID., *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Torino, 2007, p. 503.

³³⁷ *Ivi*, p. 118 s.. Inoltre l’Autrice osserva come, diversamente, si profilerebbe altresì un possibile contrasto con “la competenza legislativa statale per la definizione dei livelli essenziali delle ‘prestazioni concernenti i diritti civili e sociali’” volta a “garantire che sia assicurato il principio di uguaglianza sostanziale nel godimento di tali diritti, anche in presenza di una organizzazione delocalizzata delle competenze”.

³³⁸ Sul punto D. D’ALESSANDRO, *Sussidiarietà solidarietà e azione amministrativa*, cit., p. 68.

³³⁹ In questo senso G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., p. 29, che evidenzia che se l’art. 118, comma 4, Cost. fosse interpretato “come mera attribuzione di facoltà, non direbbe nulla di nuovo” risultando “una disposizione costituzionale del tutto inutile, perché già presente da sempre nel nostro ordinamento”. Conformemente a una simile impostazione si vedano altresì le osservazioni di F. PIZZOLATO, S. LA PORTA, *Terzo settore e concorrenza: aspetti giuspubblicistici*, in *Dir. econ.*, n. 1/2003, p. 28 s..

predisporre un complesso di “criteri e priorità” orientati ad una sua più completa attuazione³⁴⁰.

L’obbligo facente capo ai pubblici poteri, cionondimeno, deve necessariamente trovare un raccordo con l’estensione del concetto di “attività di interesse generale”.

In proposito, non sono mancati a livello esegetico gli sforzi di coloro che hanno cercato di circoscriverne la latitudine, rilevandosi talvolta tutte le difficoltà di una simile indagine interpretativa³⁴¹.

In quest’ottica, pur non potendo esservi ricompresi “poteri di comando”³⁴², né potestà amministrative in senso proprio³⁴³, si è prospettata l’attitudine di quell’espressione a includere essenzialmente tutte quelle attività di prestazione di beni e servizi volte alla realizzazione anche indiretta di esigenze riconducibili ai consociati³⁴⁴, tra cui certamente quelle preordinate al soddisfacimento di finalità sociali, di tutela dell’ambiente e, più generalmente, culturali³⁴⁵.

Stante la genericità della summenzionata espressione, tuttavia, non è mancato chi si è spinto “oltre” nell’analisi, palesando l’esigenza di delimitarne ulteriormente l’estensione.

Secondo questa linea di pensiero, in particolare, poiché l’amministrazione dovrebbe adoperarsi essenzialmente nel caso in cui i cittadini non garantiscano un apporto adeguato, sarebbe quanto mai necessario evitare il risultato, del tutto sconveniente, di una moltiplicazione degli interventi della sfera pubblica³⁴⁶:

³⁴⁰ Così D. DONATI, *Origini, connessioni e interpretazione del principio di sussidiarietà orizzontale nell’ordinamento italiano*, in ID., A. PACI (a cura di), *Sussidiarietà e concorrenza. Una nuova prospettiva per la gestione dei beni comuni*, Bologna, 2010, p. 50 s..

³⁴¹ Tra gli interpreti che hanno posto in evidenza il carattere problematico di una simile operazione si ricordano E. ROSSI, P. ADDIS, F. BIONDI DAL MONTE, E. STRADELLA, E. VIVALDI, *Identità e rappresentanza del Terzo settore*, in S. ZAMAGNI (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, cit., p. 63. Gli Autori, in specie, si interrogano in merito alla necessità di ritenere che “ogni attività posta in essere da soggetti pubblici non sia di per sé ‘di interesse generale’ e se, di conseguenza, la formula dell’articolo 118 abbia valore meramente descrittivo, e non possa quindi essere utilizzata a fini prescrittivi e delimitativi, almeno sotto questo versante”.

³⁴² G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., p. 23.

³⁴³ V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2003, p. 4.

³⁴⁴ D. DONATI, *Origini, connessioni e interpretazione del principio di sussidiarietà orizzontale nell’ordinamento italiano*, cit., p. 61 s..

³⁴⁵ Come ricordato anche da E. VIVALDI, *Garanzia dei diritti sociali e ruolo degli enti non profit*, cit., p. 6.

³⁴⁶ In questo senso S. LA PORTA, *Sussidiarietà e sussidiabili: brevi considerazioni giuspubblicistiche*, cit., p. 31.

difficilmente, infatti, questa potrebbe far fronte al vincolo costituzionale se fosse tenuta a subentrare “in un ambito di interesse generale latamente inteso”³⁴⁷.

Per questa ragione dovrebbe isolarsi, all’interno di quest’ampia formula, quel complesso di attività che rispondano ai caratteri dell’universalità e della doverosità, potendo solo in questo senso rendersi obbligatoria la presenza pubblica, che in altri settori invece apparirebbe il frutto di una valutazione per lo più discrezionale³⁴⁸.

Sulla scorta di un panorama interpretativo indubbiamente complesso, si pone allora ancor più il problema di meglio identificare quei soggetti, specificamente designati dalla disposizione costituzionale come “cittadini singoli e associati”, preposti allo svolgimento di simili attività.

A questo punto risulta evidente come ad assumere un peculiare rilievo siano anzitutto le molteplici figure rientranti nella complessa categoria giuridica del Terzo settore, secondo taluno venendo la previsione in analisi a fornire per questo stesso fenomeno un “elemento di decisivo rafforzamento” a livello di “copertura costituzionale”³⁴⁹.

Alla luce dell’accoglimento in Costituzione del principio di sussidiarietà orizzontale, in particolare, il Terzo settore parrebbe aver acquisito una specifica “legittimazione quale soggetto ‘politico’” chiamato a contribuire al soddisfacimento di finalità di utilità collettiva, partecipando così “all’organizzazione politica, economica e sociale del paese”³⁵⁰.

I soggetti che rientrano in siffatto fenomeno, invero, pur differenziandosi ontologicamente dai pubblici poteri, sono chiamati allo svolgimento di attività di interesse generale cui questi ultimi non sono chiaramente insensibili, venendo quindi tra le due entità coinvolte a instaurarsi un rapporto di “integrazione”, piuttosto che di “alternatività”³⁵¹.

³⁴⁷ ID., *L’organizzazione delle libertà sociali*, cit., p. 66 ss..

³⁴⁸ ID., *Sussidiarietà e sussidiabili: brevi considerazioni giuspubblicistiche*, cit., p. 31.

³⁴⁹ A. SIMONCINI, *Il terzo settore ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 98.

³⁵⁰ E. VIVALDI, *Garanzia dei diritti sociali e ruolo degli enti non profit*, cit., p. 6.

³⁵¹ Così, F. GIGLIONI, *Sussidiarietà orizzontale e Terzo settore*, in *Astrid-online.it*, 2002, p. 1.

Del resto non si può tacere il fatto che questa visione, che pone in rilievo il ruolo del “privato sociale” alla luce del rinnovato contesto costituzionale³⁵², sembri risultare del tutto coerente con la preferenza che l’art. 118, comma 4, ha riservato alle manifestazioni del pluralismo sociale.

Siffatta disposizione, in specie, sembrerebbe valorizzare proprio quella dimensione privata idonea a “concretare luoghi di sviluppo e di partecipazione della persona umana”, privilegiando quel complesso di istanze mosse da una “logica di inclusione sociale” piuttosto che da una vocazione eminentemente lucrativa³⁵³.

Tale posizione peraltro sembra essere stata abbracciata anche dal Consiglio di Stato che, opinando a partire dal concetto sociologico di “cittadinanza societaria”³⁵⁴, ha osservato come gli operatori economici a vocazione imprenditoriale “nulla abbiano a che fare con il fenomeno della sussidiarietà orizzontale”³⁵⁵.

Il Consesso amministrativo - all’interno di un percorso argomentativo per la verità articolato, il cui apporto teorico è stato evidenziato anche dalla dottrina³⁵⁶ - ha infatti ricordato come debba ormai riconoscersi la presenza di “ordinamenti di

³⁵² Sul punto, si veda altresì M. T. P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Volontariato sussidiarietà mercato*, Bari, 2008, pp. 98 ss., nonché M. CONSITO, *Sussidiarietà e Terzo settore*, in *Labsus Papers*, n. 19/2010, pp. 1 ss..

³⁵³ F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, cit., p. 203, che sul punto argomenta come l’espressione “cittadini singoli e associati” “non alluda ad un rapporto giuridico di cittadinanza dei soggetti ‘favoriti’, quanto al carattere ‘civico’, e cioè partecipativo e solidale, di quella iniziativa” apparendo l’“adempimento di funzioni oggettivamente pubbliche da parte di comunità intermedie così strutturate”, in una prospettiva costituzionale, “un valore in sé, per realizzare il quale gli enti pubblici territoriali possono (e, in certi casi debbono) anche intervenire con aiuti positivi, seppur non necessariamente di carattere economico”. In questa prospettiva, infatti, l’Autore interpreta l’espressione “favoriscono” contenuta nella richiamata disposizione.

³⁵⁴ Elaborato nella dottrina sociologica a partire dall’importante contributo di P. DONATI, *La cittadinanza societaria*, Roma-Bari, 1993.

³⁵⁵ CONSIGLIO DI STATO, Sezione consultiva per gli atti normativi, *Parere 3 settembre 2003*, n. 1440, pp. 5 ss., reperibile su *Astrid-online.it*. Il giudice amministrativo peraltro ha fornito una definizione della citata espressione, consistente in quell’“aspetto relazionale che ai soggetti, prevalentemente comunitari (famiglie, associazioni), è conferito per il solo fatto di porsi nel contesto sociale e di operarvi al di fuori di regole preconfezionate da autorità munite di pubblici poteri”, precisando al tempo stesso che “gli interessi sociali e generali che tali comunità esprimono attraverso l’assunzione di compiti, la risoluzione di problemi pratici compresenti in una collettività, la gestione di attività coerenti allo sviluppo della comunità stessa costituiscono manifestazioni originarie e non comprimibili di cittadinanza societaria che le autorità territoriali sono tenute a favorire e a rispettare, posto che esse si traducono, in una valutazione per dir così a posteriori, in uno svolgimento implicito di funzioni tipiche dell’ente pubblico di riferimento [...]”.

³⁵⁶ In questo senso G. RAZZANO, *Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese*, in *Archivio.rivistaaic.it*, 2004, p. 3.

base muniti di una intrinseca capacità di gestione di interessi con rilievo sociale³⁵⁷.

La trama costituzionale, secondo questa prospettiva, verrebbe in tal modo a tracciare un autentico “percorso di autonomia” facente capo “alla società civile e, assieme ad essa, al suo sviluppo democratico a livello quasi sempre volontario”³⁵⁸.

Contestualmente alle puntualizzazioni del giudice amministrativo, inoltre, non possono che richiamarsi le importanti osservazioni prospettate dalla Corte costituzionale, che nel ricondurre le fondazioni di origine bancaria tra i “soggetti dell’organizzazione delle libertà sociali” ha esplicitamente attinto anche alla declinazione orizzontale del principio in discorso³⁵⁹.

Queste ultime infatti, nonostante i tentativi normativi di assegnar loro un ruolo in qualche modo ausiliario rispetto alla sfera pubblica, sono state ritenute in grado di svolgere attività di interesse generale, attitudine che invece non è stata parimenti riconosciuta agli enti imprenditoriali con vocazione eminentemente lucrativa³⁶⁰.

Prendendo spunto dalle considerazioni della Corte, così, gli interpreti hanno evidenziato come in virtù di tale precetto l’interesse generale non costituisca più

³⁵⁷ Sul punto si vedano le considerazioni di ID., *La sussidiarietà orizzontale fra programma e realtà*, in *Astrid-online.it*, 2006, p. 7 s.. L’Autrice rileva come la cittadinanza societaria si atteggi quale legame tra i consociati preordinato alla realizzazione di esigenze concrete che, in assenza di una specifica aspettativa quanto all’apporto dei soggetti pubblici, viene a valorizzare il connotato “relazionale” della sussidiarietà in senso orizzontale. Per tale ragione il Consiglio di Stato ha escluso “che la convergenza fra interessi imprenditoriali privati e interessi degli enti locali possa essere di per sé espressione del principio”.

³⁵⁸ CONSIGLIO DI STATO, Sezione consultiva per gli atti normativi, cit., pp. 7 ss.. Per queste ragioni la sussidiarietà non è stata ritenuta in grado di essere “utilizzata per fattispecie di aiuti alle imprese”, che nella problematica portata dinanzi al Consesso venivano in rilievo.

³⁵⁹ A tal proposito si richiamano le sentenze della Corte costituzionale 29 settembre 2003, n. 300 e 301, rispettivamente ai punti 7 e 4. Su tali pronunce, in particolare, L. GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, Bari, 2006, p. 192 ss..

³⁶⁰ In merito, G. PASTORI, *Il principio di sussidiarietà fra legislazione e giurisprudenza costituzionale*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della “sussidiarietà”*, Milano, 2006, pp. 47 ss.. Sul punto si richiamano altresì le osservazioni di E. BALBONI, *Le sentenze sulle fondazioni bancarie tra attese e sorprese: considerazioni sulla dinamica delle fonti del diritto*, cit., p. 1, che individua un profilo di collegamento tra le pronunce in analisi e le riflessioni svolte dalla Consulta sul caso delle Istituzioni pubbliche di beneficenza e assistenza. Secondo l’Autore, infatti, “viene dalla Corte riproposta la soluzione già prospettata nel ‘caso Ipab’, in cui si afferma il principio per cui la natura privata di un ente vieta che esso sia sottoposto a forme invasive di direzione statale, consentendo al massimo un’attività pubblicistica di coordinamento, la cui incisività è assai minore”.

un “monopolio esclusivo” dei pubblici poteri, sostanziandosi al contrario in una vera e propria “vocazione dell’agire di ciascun cittadino e formazione sociale”³⁶¹.

La dottrina, tuttavia, ha altresì osservato come, se è vero che l’espressione “cittadini, singoli e associati” indubbiamente sottende il riferimento agli enti del Terzo settore, in realtà sembrerebbe poter ricomprendere una varietà ben più articolata di soggetti, in ipotesi ancor più vasta “di quella - peraltro già potenzialmente assai estesa - di ‘formazioni sociali’ cui fa riferimento l’art. 2 della Costituzione”³⁶².

Per questa ragione ci si è interrogati in merito alla capacità di tale principio ad attrarre, alla sua sfera di operatività, anche quei soggetti che operino in forma imprenditoriale.

Nonostante sul punto siano state avanzate talune criticità³⁶³, sussiste un orientamento dottrinale che evidenzia, tra gli altri rilievi, come l’accoglimento di un’impostazione pluralista non implichi di per sé alcuna preferenza per specifiche attività private rispetto ad altre, osservandosi peraltro come l’impresa, analogamente ad altre aggregazioni in cui si svolge la personalità dell’uomo, sia pacificamente ricondotta tra le formazioni sociali³⁶⁴.

Resta il fatto che, come più volte ricordato, i cittadini nello svolgimento delle attività di utilità generale non sono contemplati dal dettato costituzionale esclusivamente in una dimensione aggregativa, al contrario valorizzandosi anche il loro apporto individuale.

³⁶¹ L. ANTONINI, A. PIN, *Gli aspetti costituzionali, amministrativi e tributari del Terzo settore*, cit., p. 162. Su tale aspetto si vedano altresì le considerazioni di F. BASSANINI, *Postfazione*, in C. CITTADINO (a cura di), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, cit., p. 367, che evidenzia come il Terzo settore non possa diventare un pretesto per le inefficienze dello Stato e del mercato, potendo manifestare le sue migliori capacità solo allorquando la dimensione pubblica assicuri un effettivo livello di efficienza e quella privata agisca in un contesto in cui può esprimere tutte le sue potenzialità.

³⁶² Così E. ROSSI, P. ADDIS, F. BIONDI DAL MONTE, E. STRADELLA, E. VIVALDI, *Identità e rappresentanza del Terzo settore*, cit., p. 63.

³⁶³ Sul punto si vedano, in particolare, le considerazioni di A. POGGI, *I “soggetti” della sussidiarietà orizzontale*, cit., pp. 151 ss..

³⁶⁴ A tal proposito D. D’ALESSANDRO, *Sussidiarietà solidarietà e azione amministrativa*, cit., p. 67 s.. In questo senso si osserva inoltre come “[a]ltro, naturalmente, è ammettere che, a fronte delle *market failures*, dovute ad asimmetrie informative, dipendenza degli utenti dai fornitori, eterogeneità e difficile standardizzazione dei servizi, ‘malattia dei costi’, possano essere motivatamente favoriti solo i soggetti *non profit* per l’esercizio di attività di interesse generale [...]”.

La precisazione assume una peculiare pregnanza nell'ambito della presente riflessione, essendo emersa da ultimo una problematica concernente un ambito solitamente riferibile al Terzo settore ma, nella fattispecie, declinato in una dimensione "individuale" piuttosto che associativa.

Ci si riferisce, in particolare, al tema del "volontariato individuale" la cui rilevanza nella prospettiva del principio di sussidiarietà orizzontale è stata di recente accolta anche dalla giurisprudenza contabile.

Sembra opportuno rammentare, così, come il tema venuto all'attenzione di questo giudice concerna la possibilità per i pubblici poteri, in specie di livello locale, di stipulare polizze assicurative in favore di volontari "singoli", che si rendano disponibili a svolgere attività socialmente utili a titolo del tutto individuale.

La questione giuridica ha dato origine a un contrasto interpretativo in seno al quale si sono sviluppati orientamenti tra loro eterogenei, al cui interno la dottrina ha isolato talune pronunce particolarmente evocative³⁶⁵.

Da un lato infatti si è attestata una posizione ermeneutica che, opinando a partire dal carattere onnicomprensivo della previgente disciplina generale sul volontariato di cui alla legge n. 266 del 1991, ha ritenuto che nessun tipo di attività volontaria potesse essere svolta al di fuori dei modi e delle forme dalla stessa stabiliti³⁶⁶.

Su altro fronte invece si è osservato come, pur potendosi ammettere in linea teorica la possibilità per l'amministrazione di avvalersi dell'opera di volontari individuali, sia in realtà precluso per l'apparato pubblico far fronte ai relativi oneri

³⁶⁵ Si veda, in particolare, la ricostruzione proposta da L. GORI, *La disciplina del volontariato individuale, ovvero dell'applicazione diretta dell'art. 118, ultimo comma, Cost.*, in *Rivistaaic.it*, n. 1/2018, p. 10 ss..

³⁶⁶ Sul punto, in particolare, CORTE DEI CONTI, Sezione regionale di controllo per la Toscana, *parere n. 141/2016/PAR*, per la quale tale attività deve escludersi atteso che la "necessaria 'interposizione' dell'organizzazione di volontariato iscritta nei [...] registri regionali, ben lungi da inutili e barocchi formalismi, vale - a salvaguardia di interessi che sono di 'ordine pubblico' e che come tali non ammettono deroghe od eccezioni di sorta - ad assicurare, da un lato, che lo svolgimento dell'attività dei volontari si mantenga nei rigorosi limiti della spontaneità, dell'assenza anche indiretta di fini di lucro, della esclusiva finalità solidaristica, dell'assoluta e completa gratuità; e, dall'altro, che resti ferma [...] la rigida distinzione tra attività di volontariato e attività 'altre' [...] e, dunque, ad evitare che da parte delle pp.aa. si dia luogo - anche soltanto praeter intentionem - ad atipiche e surrettizie forme di lavoro precario [...]". A tal proposito si vedano anche CORTE DEI CONTI, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, *parere n. 192/2015/PAR* e CORTE DEI CONTI, Sezione regionale di controllo per il Veneto, *parere n. 313/2016/PAR*.

assicurativi, se non nel quadro di apposita convenzione stipulata con l'organizzazione di riferimento³⁶⁷.

In sintesi, quindi, se per un verso si è dubitato della legittimità del volontariato individuale in quanto non inquadrabile nel novero della normativa di settore, sotto altro profilo, pur argomentando nel senso di una sua astratta ammissibilità, non se ne è apprezzata l'attitudine in concreto ad essere assoggettato ad alcuna copertura assicurativa.

A dirimere il dibattito è intervenuta la Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, che, mutando radicalmente la prospettiva emersa nei precedenti orientamenti, ha ritenuto che le amministrazioni locali possano stipulare contratti di assicurazione con riguardo ad attività di volontariato individuale, valorizzando in specie il disposto di cui all'art. 118, comma 4, Cost.³⁶⁸.

Il giudice contabile, infatti, oltre ad un richiamo all'art. 17, comma 2, del nuovo c.t.s. nella parte in cui sembra ammettere lo svolgimento individuale di attività volontaria³⁶⁹, ha riconosciuto un preminente rilievo proprio a tale disposizione costituzionale, che contempla l'apporto anche dei singoli nello svolgimento di attività di utilità generale³⁷⁰.

La Corte, anzi, ha evidenziato l'"apertura" di tale principio verso tutte le "esperienze sociali di collaborazione" (individuali o aggregate) che i pubblici

³⁶⁷ CORTE DEI CONTI, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, *parere n. 126/2017/PAR*, che infatti osserva "che le pp.aa. (tra cui gli enti locali) possono avvalersi di volontari ma che solo in caso di stipulazione di specifiche convenzioni con le relative organizzazioni, rectius, con quelle tra di esse che, essendo in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge, siano iscritte in specifici registri regionali, sorge l'onere della copertura assicurativa a carico dell'Ente al quale è rivolta la prestazione", precisando altresì "che, di conseguenza, è consentito all'ente locale di avvalersi di lavoro prestato a titolo individuale gratuitamente in regime di volontariato, tuttavia, con le riferite conseguenze in punto di copertura assicurativa".

³⁶⁸ CORTE DEI CONTI, Sezione delle Autonomie, *Deliberazione n. 26/SEZAUT/2017QMIG*, concernente la "Possibilità per gli enti locali di stipulare polizze assicurative a favore di singoli cittadini coinvolti, come volontari in determinate attività di interesse generale".

³⁶⁹ Art. 17, comma 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, a mente del quale il "volontario è una persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del Terzo settore [...]". Nel percorso argomentativo si operano inoltre ulteriori e significativi richiami normativi che facoltizzano gli enti locali ad attingere a forme di volontariato individuale "senza l'intermediazione delle organizzazioni del Terzo settore", per le quali si rinvia al punto 11 della Deliberazione.

³⁷⁰ CORTE DEI CONTI, Sezione delle Autonomie, *Deliberazione n. 26/SEZAUT/2017QMIG*, cit., punto 12. A commento della delibera si vedano le osservazioni di L. GORI, *La disciplina del volontariato individuale, ovvero dell'applicazione diretta dell'art. 118, ultimo comma, cit.*, p. 17, che a questo proposito ha evidenziato come il volontariato "organizzato" e quello individuale finiscano così per trovare "tratti unificanti quanto al loro statuto costituzionale".

poteri sono chiamati a favorire, ricordando al contempo come la previsione in parola debba per quanto possibile trovare, anche in assenza di un “interposizione legislativa”, una diretta e immediata applicazione³⁷¹.

Alla luce della molteplicità di aspetti su cui ci si è soffermati - e coerentemente con le ultime acquisizioni giurisprudenziali - pare dunque che l'accoglimento in Costituzione del principio di sussidiarietà orizzontale si proponga autenticamente di superare quel “paradigma bipolare”³⁷² che, accordando in passato un ruolo preminente alla sfera pubblica, aveva finito per disattendere il contributo dei privati in forma singola o associata.

In questo contesto, non può che apprezzarsi la centralità dell'apporto dei soggetti del Terzo settore che, nella prospettiva di una concreta attuazione di tale principio, sono oggi espressamente legittimati anche dalla recente normativa codicistica allo svolgimento di una molteplicità attività di interesse generale, per la realizzazione, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale³⁷³.

4. La dimensione sovranazionale del Terzo settore.

Il ruolo che assume il Terzo settore con le sue molteplici articolazioni nella prospettiva sovranazionale, e in specie europea, rappresenta indubbiamente un terreno d'indagine i cui contorni non appaiono sempre nitidamente circoscrivibili, risultando questo tema connotato da un percorso evolutivo in realtà variegato e complesso.

Ciononostante, lo sviluppo di alcune considerazioni su tale specifico profilo si mostra come un passaggio degno di nota nell'ambito della presente riflessione, non potendo i soggetti che compongono il multiforme fenomeno in analisi,

³⁷¹ *Ivi*, punto 11. Per la Corte, inoltre, il principio di sussidiarietà sotto questo aspetto “opera alla pari di altri principio costituzionali che regolano l'attività della pubblica amministrazione, quali i principi di legalità, imparzialità e buon andamento”.

³⁷² In questo senso S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, pp. 602 ss., che come noto evidenzia la “crisi” del “binomio tradizionale Stato-cittadino”.

³⁷³ Così, specificamente, si esprime l'art. 5, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

rimanere insensibili alla loro stessa considerazione nel quadro della dimensione giuridica europea.

Il problema di comprendere come il diritto europeo venga a considerare la c.d. “terza dimensione”, infatti, non può che porsi come un inevitabile risvolto di quella sempre maggiore influenza che nel nostro ordinamento espleta, a mente dello stesso dettato costituzionale, il diritto sovranazionale³⁷⁴.

In quest’ottica, allora, è opportuno rammentare anzitutto come in tale esperienza assuma un peculiare rilievo il concetto di “economia sociale”³⁷⁵, nozione capace di comprendere una molteplicità di fattori, quali quello cooperativo, mutualistico, dell’associazionismo e delle fondazioni, e che in certi sistemi, come ad esempio quello anglosassone, abbraccia altresì le organizzazioni per i diritti umani, nonché per la tutela dell’ambiente e dei consumatori³⁷⁶.

Le prime manifestazioni di Terzo settore emerse nel contesto europeo³⁷⁷, non a caso, sono venute a esprimere le istanze promananti da questi specifici ambiti e, gradualmente, hanno dato vita a un assetto rappresentativo e organizzato della società civile, che ha assunto una sua peculiare e autonoma rilevanza nella cornice sovranazionale.

A tal proposito, possono ricordarsi la costituzione nel 1962 dell’*European consumer’s organization* (Beuc), nel 1974 dell’*European environmental bureau* (Eeb), nel 1979 dell’*European confederation of cooperatives and workers owner of enterprises active in industries and services* (Cecop), nel 1989 del *Comité*

³⁷⁴ Ci si riferisce ovviamente al disposto di cui agli artt. 11 e 117, comma 1, Cost..

³⁷⁵ Sul punto è opportuno richiamare quanto osservato nella Risoluzione del PARLAMENTO EUROPEO del 19 febbraio 2009 sull’economia sociale (2008/2250(INI)), punto H, per la quale l’economia sociale normalmente “viene indicata con concetti come ‘economia solidale’ e ‘terzo settore’ e che, per quanto tali concetti non siano considerati come facenti parte dell’economia sociale in tutti gli Stati membri, attività simili contraddistinte dalle stesse caratteristiche esistono in tutta Europa”. Sul punto si precisa altresì come l’economia sociale si sia sviluppata attraverso forme “organizzative o giuridiche particolari come cooperative, mutue, associazioni, imprese e organizzazioni sociali e fondazioni nonché altre forme esistenti nei vari Stati membri”.

³⁷⁶ Così L. JAHIER, *La dimensione europea del Terzo settore. Situazione attuale e prospettive per il futuro*, in S. ZAMAGNI (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, cit., p. 419.

³⁷⁷ Per una panoramica generale sulle più significative realtà dell’Europa continentale A. SANTUARI, *Uno sguardo di insieme sulle esperienze straniere*, in G. VITTADINI (a cura di), *Il non profit dimezzato*, cit., pp. 83 ss.. Sul più generale ruolo del Terzo settore in ambito europeo B. RAGONI MACHIAVELLI, *L’Europa e il Terzo settore*, in C. CATTANEO (a cura di), *Terzo settore, nuova statualità e solidarietà sociale*, Milano, 2001, pp. 15 ss., nonché L. VIOLINI, *Associazioni non profit, diritti sociali e processo costituente europeo. Riflessioni de constitutione ferenda*, ivi, pp. 89 ss..

européen des associations d'intérêt général (Cedag) e dell'*European foundation centre (Efc)*, nonché, nel 1995, del *European volunteer centre (Cev)*³⁷⁸.

Le istituzioni dell'Unione, da parte loro, dinanzi alla molteplicità di interessi coinvolti e di cui si sono fatti portatori anche gli organismi ora rammentati, hanno richiamato più volte l'attenzione sull'esigenza di valorizzare il contributo della società civile all'interno dello spazio europeo.

In tale prospettiva non possono sottacersi quelle iniziative che hanno inteso consolidare una delle più significative esperienze attratte in questo ambito, ovverosia quella del volontariato, che tra le altre acquisisce una particolare pregnanza nel discorso in analisi incarnando valori eminentemente solidaristici³⁷⁹.

Pur non volendo andare troppo indietro nel tempo ai fini dell'illustrazione di siffatta circostanza, è il caso di rammentare come già nel 1983, con la "Risoluzione sul volontariato", il Parlamento europeo ne avesse riconosciuto l'importanza per l'interesse generale, palesando l'esigenza di sviluppare infrastrutture idonee ad assicurare politiche efficienti in materia e, al contempo, sollecitando la Commissione a riporre su di esso una costante attenzione³⁸⁰.

Successivamente, anche la "Dichiarazione sulla cooperazione con le associazioni di solidarietà sociale" allegata al Trattato di Maastricht, ha sottolineato il rilievo di un dialogo tra le istituzioni europee e le associazioni e fondazioni di solidarietà sociale, apprezzandone in particolare il ruolo nel settore dei servizi sociali³⁸¹.

³⁷⁸ Sul punto L. JAHIER, *La dimensione europea del Terzo settore. Situazione attuale e prospettive per il futuro*, cit., p. 420 ss.. L'Autore ricorda altresì come tra gli anni Sessanta e Settanta iniziò ad affermarsi un articolato sistema di organizzazione delle Ong di sviluppo, che ebbe un ruolo significativo sino agli anni Novanta e che nel 2003 confluì nella *European Ngo confederation for relief and development*.

³⁷⁹ Sembra il caso in proposito di ricordare che il valore della solidarietà ha trovato un riconoscimento in alcuni dei più importanti documenti adottati a livello europeo, come la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che fa ad esso specificamente riferimento nel Preambolo e nel Capo IV. Sul punto si vedano peraltro le osservazioni di A. LAZZARO, *Volontariato e pubblica amministrazione. Stato attuale e nuove prospettive*, cit., p. 109 s., secondo la quale, malgrado il fenomeno del Terzo settore sia scarsamente preso in considerazione negli "atti più rilevanti del diritto comunitario", non deve disconoscersi la rilevanza dei richiami operati, proprio all'interno della Carta di Nizza, alla solidarietà. Giova inoltre ricordare come a tale valore faccia riferimento altresì l'art. 2 del Trattato di Lisbona, come rilevato anche da S. GRASSI, *La Costituzione siamo noi*, cit., p. 19.

³⁸⁰ Così come ricordato in EUROPEAN VOLUNTEER CENTRE, *Manifesto for volunteering in Europe*, Brussels, 2006, p. 28.

³⁸¹ Ci si riferisce in particolare alla Dichiarazione 23, allegata al Trattato di Maastricht.

Sulla medesima falsariga si è posta altresì una Comunicazione della Commissione sulla “Promozione del ruolo delle Organizzazioni e Fondazioni di volontariato in Europa” del 1997³⁸², che non ha disconosciuto il contributo di tale fenomeno alla realizzazione di una società europea fondata sulla collaborazione dei cittadini.

Lo stesso, peraltro, potrebbe dirsi con riguardo alla “Dichiarazione sulle attività di volontariato” acclusa al Trattato di Amsterdam³⁸³, che ne ha colto il valore in un’ottica di sviluppo della solidarietà sociale³⁸⁴.

In un simile contesto, deve soggiungersi ancora come con un Parere del 2006 il Comitato economico e sociale europeo abbia chiaramente evidenziato l’attitudine del volontariato a recare in sé i valori dell’integrazione europea sanciti dai Trattati, intendendo così assicurare una promozione effettiva per un simile fenomeno³⁸⁵.

A tale Parere, che ha inoltre rimarcato la necessità di meglio definire i rapporti tra Stato, mercato e organismi di volontariato³⁸⁶, ha per di più fatto seguito un ulteriore intervento del Parlamento europeo con una Risoluzione riguardante il “Contributo del volontariato alla coesione economica e sociale”³⁸⁷.

In questo documento, ribadendosi come siffatta esperienza indubbiamente rafforzi uno dei valori fondamentali dell’Unione quale quello della solidarietà, sono stati invero esortati gli Stati membri e le autorità regionali e locali a operare

³⁸² Comunicazione della COMMISSIONE EUROPEA sulla promozione del ruolo delle Organizzazioni e fondazioni di volontariato in Europa, COM (1997)241, cui ha fatto seguito la risoluzione del Parlamento europeo del 2 luglio 1998.

³⁸³ Si tratta, in specie, della Dichiarazione 38 allegata al Trattato di Amsterdam, che altresì soggiungeva come la Comunità dovesse incoraggiare “la dimensione europea delle organizzazioni di volontariato, ponendo particolarmente l’accento sullo scambio di informazioni e di esperienze, nonché sulla partecipazione dei giovani e degli anziani alle attività di volontariato”.

³⁸⁴ Sul punto, sempre EUROPEAN VOLUNTEER CENTRE, *Manifesto for volunteering in Europe*, cit., p. 28.

³⁸⁵ Parere del COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO sul tema “Le attività di volontariato, il loro ruolo nella società europea e il loro impatto”, 1575/2006, SOC/43, punti 2.7 e 3. Nello stesso documento il Comitato ha inoltre individuato le caratteristiche del volontariato comuni ai vari Stati membri e, tra queste, l’iniziativa spontanea, la gratuità e il suo operare a sostegno dell’intera società piuttosto che all’interno della sfera strettamente familiare.

³⁸⁶ *Ivi*, punti 4.6.8 e 4.6.9.

³⁸⁷ Risoluzione del PARLAMENTO EUROPEO del 22 aprile 2008 sul contributo del volontariato alla coesione economica e sociale (2007/2149(INI)).

in partenariato con le relative organizzazioni, valorizzandone l'apporto consultivo nella definizione di strategie a sostegno dell'azione volontaria³⁸⁸.

Tra i provvedimenti più recenti³⁸⁹, nondimeno, lo stesso Parlamento ha recepito favorevolmente il contegno di quegli Stati che in un'ottica promozionale sono intervenuti sulle proprie discipline di settore, modificandole o adottandone di nuove, chiedendo al contempo di predisporre uno "statuto europeo delle associazioni di volontariato" per assicurare loro un formale riconoscimento giuridico e istituzionale³⁹⁰.

Con le ultime Risoluzioni in materia si è rimarcata infine la rilevanza del fenomeno in analisi quale espressione di solidarietà e di cittadinanza attiva, nonché come strumento di inclusione e coesione sociale, evidenziando l'importanza di approntare un quadro europeo per le attività di volontariato che ne definisca diritti e doveri³⁹¹.

Deve a questo punto rilevarsi come una simile considerazione per il volontariato³⁹², se da un lato testimonia un indubbio interesse verso i fenomeni

³⁸⁸ *Ivi*, punto 1, 3 e 4. La Risoluzione, peraltro, ha incoraggiato quegli stessi soggetti all'adozione di misure per garantirne lo sviluppo e l'accesso ad adeguati finanziamenti, nonché alla creazione di servizi volontari di emergenza per assicurare risposte immediate nelle situazioni di bisogno.

³⁸⁹ Tra questi possono ricordarsi la Decisione del CONSIGLIO del 27 novembre 2009 relativa all'Anno europeo delle attività di volontariato che promuovono la cittadinanza attiva (2010/37/CE), per la quale "tenuto conto della situazione specifica di ciascuno Stato membro e di tutte le forme di volontariato, i termini 'attività di volontariato' si riferiscono a tutti i tipi di attività di volontariato, formali, non formali o informali, intraprese in base alla libera volontà, scelte e motivazione di una persona e senza scopo di lucro". Sul punto si ricorda viepiù il documento del CONSIGLIO su "Il ruolo delle attività di volontariato nella politica sociale - Conclusioni del Consiglio" n. 14552/11 nonché la Risoluzione del PARLAMENTO EUROPEO del 12 giugno 2012 su "Riconoscere e promuovere le attività di volontariato transfrontaliero nell'Ue" (2011/2293(INI)). In proposito sembra utile rammentare peraltro l'approvazione nel 2012 da parte dell'EUROPEAN YOUTH FORUM, con il supporto della Commissione europea e dell'European Youth Foundation del Consiglio d'Europa, della "Carta europea sui diritti e le responsabilità dei volontari".

³⁹⁰ Così la Risoluzione del PARLAMENTO EUROPEO del 10 dicembre 2013 su volontariato e attività volontaria in Europa (2013/2046(INI)), punti 4 e 7.

³⁹¹ In questo senso si esprime in particolare la Risoluzione del PARLAMENTO EUROPEO del 27 ottobre 2016 sul servizio volontario europeo e la promozione del volontariato in Europa (2016/2872(RSP)), punti 1, 2 e 8. Nel documento peraltro si è invitato la Commissione a promuovere lo sviluppo di una politica europea più coordinata in materia di volontariato prevedendo di istituire un "punto di contatto unico" volto ad assicurare "l'interazione tra le iniziative e programmi individuali" e il miglioramento dell'"accesso ai programmi di volontariato". Tra i più recenti provvedimenti si ricorda anche la Risoluzione del PARLAMENTO EUROPEO del 6 aprile 2017 sul Corpo europeo di solidarietà (2017/2629(RSP)).

³⁹² A tal proposito sembra opportuno altresì ricordare come anche a livello internazionale il tema del volontariato abbia assunto un'autonoma rilevanza. Si pensi all'adozione nel 2011 del *Manual on the Measurement of Volunteer Work* da parte dell'INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO) che con l'obiettivo di "mettere a disposizione informazioni statistiche su una tipologia di

espressivi di valori solidaristici, dall'altro si accompagna a un più generale consolidamento delle manifestazioni di cittadinanza attiva nel contesto europeo, che come tali hanno imposto l'esigenza di assicurare un adeguato livello di rappresentanza per le istanze della società civile.

Sulla scorta di taluni importanti documenti adottati dalla Commissione³⁹³, infatti, il Comitato economico e sociale ha da tempo definito una serie di criteri per l'individuazione di quegli organismi maggiormente rappresentativi, in grado così di partecipare al dialogo civile³⁹⁴.

Questo stesso Comitato, d'altra parte, rilevando come l'interesse delle istituzioni europee sia andato costantemente crescendo con riguardo a un simile confronto, ne ha specificamente valorizzato la portata all'interno di un quadro, come quello europeo, in cui i soggetti della società civile assumono un carattere quanto mai eterogeneo, esprimendosi in una pluralità di ambiti tra loro diversificati³⁹⁵.

attività lavorativa di crescente rilievo ma troppo spesso esclusa dalle tradizionali rilevazioni statistiche sull'economia" ha fornito una definizione di "lavoro volontario" come quella forma di "lavoro non retribuito e non obbligatorio; ossia, tempo donato da individui in assenza di retribuzione per svolgere attività tramite un'organizzazione o direttamente per altri al di fuori della propria famiglia".

³⁹³ Ci si riferisce in specie al documento della COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE "La *governance* europea. Un libro bianco" del 5 agosto 2001, COM(2001)428, preceduto dal parere del COMITATO ECONOMICO E SOCIALE su "La società civile organizzata ed il sistema di governo europeo (*governance*) - Contributo del Comitato all'elaborazione del Libro bianco", 26 aprile 2001, CES 535/2001. A questo proposito, peraltro, può essere utile richiamare anche la comunicazione della Commissione "Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione" del 11 dicembre 2002, COM(2002)704.

³⁹⁴ Si veda in tal senso il Parere del COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO sul tema "La *governance* europea - Libro bianco" del 21 marzo 2002, CES 357/2002, punti 4.2.3 e 4.2.4, in cui si afferma che "i criteri di rappresentatività per la scelta delle organizzazioni chiamate a partecipare al dialogo civile dovrebbero venir definiti in modo da garantire la trasparenza ed una procedura di selezione democratica". I parametri individuati dal Comitato affinché un'organizzazione possa essere apprezzata come "rappresentativa su scala europea", in particolare, sono stati individuati: nel fatto di "essere organizzata stabilmente a livello europeo"; nel "consentire l'accesso diretto alle esperienze dei propri membri, permettendo quindi consultazioni rapide e costruttive"; nel "rappresentare interessi generali, coincidenti con quelli della società europea"; nel "comporsi di organi riconosciuti dagli Stati membri come portatori di interessi specifici"; nell'"avere organizzazioni affiliate nella maggior parte degli Stati membri dell'Unione"; nel "garantire la responsabilità dei propri membri"; nell'"avere un mandato di rappresentanza e di azione a livello europeo"; nell'"essere indipendente, disporre di un mandato vincolante e non essere sottoposta a istruzioni provenienti dall'esterno"; nell'"essere trasparente, soprattutto sul piano finanziario e a livello delle proprie strutture decisionali".

³⁹⁵ Parere del COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO sul tema "La rappresentatività delle organizzazioni europee della società civile nel contesto del dialogo civile" del 14 febbraio 2006, SC/023, punti 1.1 e 2.2. Si segnala che in allegato al parere è presente una "Rassegna della

Ad ogni modo, un impulso significativo in questa prospettiva si è avuto con l'approvazione del Trattato di Lisbona, che ha sancito all'art. 11 l'impegno delle istituzioni a intrattenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile³⁹⁶.

Tale previsione, che si riferisce quindi al c.d. "dialogo civile verticale"³⁹⁷, ha assunto un'autonoma rilevanza per il Terzo settore, essendosene apprezzata in particolare l'attitudine a segnare un'evoluzione verso "un sistema maggiormente basato sulla rappresentatività e strettamente connesso con le dinamiche delle rispettive basi nazionali"³⁹⁸.

Ancora una volta è stato il Comitato economico e sociale a osservare come tale disposizione rappresenti, da un lato, un "chiaro messaggio di fiducia nel valore aggiunto della cittadinanza attiva" e in quello "della democrazia partecipativa" nonché, dall'altro, un'autentica occasione per migliorare quei processi di consultazione e partecipazione della società civile già esistenti³⁹⁹.

società civile organizzata", il cui scopo è quello di illustrare proprio il "carattere eterogeneo della società civile organizzata europea e delle sue modalità organizzative e strutturali".

³⁹⁶ In questo senso si esprime, specificamente, il par. 2 dell'art. 11 del Trattato di Lisbona. Degni di rilievo sono anche il par. 1 a mente del quale "le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione", nonché il par. 3 che con l'obiettivo di "assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione" stabilisce che la Commissione europea deve "procedere ad ampie consultazioni delle parti interessate". Sul punto si vedano anche le considerazioni di E. ROSSI, P. ADDIS, F. BIONDI DAL MONTE, E. STRADELLA, E. VIVALDI, *Identità e rappresentanza del Terzo settore*, cit., pp. 101 ss..

³⁹⁷ Così come specificato peraltro dal Parere del COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO sul tema "L'attuazione del Trattato di Lisbona: la democrazia partecipativa e l'iniziativa europea dei cittadini (articolo 11 TUE)" del 17 marzo 2010, SC/032, CESE 465/2010, punto 4.2. Al par. 1, invece, la disposizione prevede il c.d. "dialogo civile orizzontale", laddove sancisce che "le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione".

³⁹⁸ L. JAHIER, *La dimensione europea del Terzo settore. Situazione attuale e prospettive per il futuro*, cit., p. 434. L'Autore peraltro rileva una più ampia tendenza che ben prima del Trattato di Lisbona ha spinto, prima la Commissione, e poi il Parlamento europeo a implementare modalità e termini di consultazione delle organizzazioni della società civile. In questo contesto, viene in particolare ricordata l'istituzione in seno al Parlamento europeo dell'Intergruppo per l'economia sociale e la sussidiarietà.

³⁹⁹ Parere del COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO sul tema "Principi, procedure e azioni per l'applicazione dell'art. 11, paragrafi 1 e 2 del Trattato di Lisbona", rispettivamente ai punti 2.11 e 1.4, che ha altresì fatto presente - al punto 1.3 - come una piena attuazione dell'art. 11 possa corroborare la stessa legittimazione democratica dell'Unione. Tra i processi partecipativi precedentemente adottati il Comitato ricorda in particolare quelli che hanno trovato uno sviluppo a seguito della pubblicazione del Libro bianco sulla *governance* europea del 2001. A tal proposito può essere utile rammentare come nel già citato parere su "La rappresentatività delle organizzazioni europee della società civile nel contesto del dialogo civile" del 14 febbraio 2006, al punto 3.2, il Comitato avesse ricordato come mentre la consultazione è "aperta in linea di principio

Con specifico riguardo ai soggetti dell'economia sociale, peraltro, il Parlamento europeo non ha mancato di invitare la Commissione a garantirne la partecipazione in seno agli "organi permanenti di dialogo", sollecitandola altresì a contribuire al rafforzamento delle loro "strutture di rappresentanza" in ogni livello territoriale⁴⁰⁰.

Dal complesso di considerazioni sin qui svolte, pertanto, è possibile riscontrare una sicura sensibilità mostrata a livello europeo per il Terzo settore e ciò, sia con riguardo ad alcuni fenomeni di particolare pregnanza ad esso riconducibili, tra cui quello del volontariato⁴⁰¹, sia con riferimento a una delle esigenze maggiormente avvertite in tale contesto per i soggetti in esso ricompresi, ossia quella della rappresentanza⁴⁰².

Questa circostanza sembra possedere in realtà un'importanza ancor maggiore se si considera che i Trattati non riconoscono all'Unione europea una distinta competenza in questo specifico ambito, che si è deciso invece di riservare ai singoli Stati con l'intento di preservare quell'intimo legame intercorrente fra l'attività svolta dagli enti del Terzo settore e i relativi apparati di protezione sociale⁴⁰³.

a tutte le organizzazioni che dispongono di competenze in un particolare settore", la partecipazione "comporta la possibilità per un'organizzazione di intervenire formalmente e attivamente in un processo di determinazione della volontà collettiva, nell'interesse generale dell'Unione e dei suoi cittadini".

⁴⁰⁰ Risoluzione del PARLAMENTO EUROPEO del 19 febbraio 2009 sull'economia sociale (2008/2250(INI)), punto 37. Al punto 38, inoltre, la Commissione viene invitata a promuovere il dialogo fra le istituzioni pubbliche e i rappresentanti dell'economia sociale a livello nazionale e comunitario per stimolare la comprensione reciproca e promuovere le buone prassi". L'economia sociale, peraltro, è considerata dal Parlamento come un "fattore chiave" per il conseguimento degli obiettivi della strategia di Lisbona.

⁴⁰¹ Oltre a tale fenomeno non debbono sottacersi le manifestazioni d'interesse mostrate a livello europeo anche con riguardo alla specifica esperienza della cooperazione. Sul punto si vedano le considerazioni di T. CARIELLO, *La Comunità europea e il Terzo settore*, in *Non profit*, n. 3/2003, pp. 567 ss..

⁴⁰² Sul più ampio tema del Terzo settore quale attore nel processo politico J. KENDALL, *Third Sector European Policy: Organisations Between Market and State, the Policy Process and the EU*, in *TSEP Working Paper 1*, Londra, 2005, pp. 1 ss..

⁴⁰³ In questo senso A. PERRONE, *Enti non profit e diritto dell'Unione europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, febbraio 2011, p. 1, che infatti osserva come né il TUE, né il TFUE "prevedono alcuna competenza specifica dell'Unione in materia di enti *non profit*. In ragione del principio di attribuzione (art. 5 TUE), la relativa competenza appartiene, pertanto, agli Stati membri, secondo una tradizionale scelta di *policy* giustificata dallo stretto collegamento tra attività degli enti *non profit* e sistemi di *welfare*".

Eppure, il contributo promanante dal contesto europeo non può dirsi limitato all'adozione dei citati provvedimenti, che per quanto rilevanti talvolta posseggono, per la loro stessa natura, un'incisività necessariamente limitata⁴⁰⁴.

Al contrario un apporto quanto mai ragguardevole può apprezzarsi sul fronte giurisprudenziale, nel quale sono state affrontate alcune problematiche che hanno visto coinvolti da vicino proprio i soggetti del Terzo settore.

Ci si riferisce, in specie, a un complesso tema che ha interessato ancora una volta le organizzazioni di volontariato, dovendosi verificare la compatibilità eurounitaria di quelle discipline nazionali che consentono l'affidamento diretto e prioritario del servizio di trasporto sanitario a simili enti, in assenza quindi di procedure a evidenza pubblica.

Senza voler anticipare una questione che verrà approfondita nel prosieguo della trattazione, è qui il caso di ricordare come il giudice europeo abbia valorizzato proprio la vocazione solidaristica sottesa a quelle normative che, attraverso il contributo dei soggetti mossi da finalità di volontariato, perseguono obiettivi in realtà tutelati anche dai Trattati e che, come tali, ammettono un bilanciamento con le regole concorrenziali⁴⁰⁵.

Ad ogni modo, conclusivamente, non può che rilevarsi come il Terzo settore sembri acquisire nella prospettiva europea una sempre maggiore rilevanza, e ciò non solo per la considerazione che gli atti sopra rammentati sembrano ormai riconoscergli, ma anche per il prezioso contributo che certe pronunce della Corte

⁴⁰⁴ Né un simile interessamento per il Terzo settore sembra potersi dire semplicemente inquadrabile all'interno di quella più generale tendenza che in ambito europeo è volta a prestare una sempre maggiore attenzione alle problematiche sociali, come testimoniato ad esempio anche dalla recente approvazione del "Pilastro europeo dei diritti sociali", proclamato in via congiunta dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione europea il 17 novembre 2017. A questo proposito si veda anche la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo intitolata: "Monitorare l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali" del 13 marzo 2018, COM(2018)130. Effettua un richiamo al "Pilastro europeo dei diritti sociali", così come al "Libro bianco sul futuro dell'Europa" adottato dalla Commissione europea il 1 marzo 2017, anche G. GIUDETTI, *Europa e Terzo settore*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, 2018, pp. 494 ss..

⁴⁰⁵ In questo senso, specificamente, la sentenza della Corte di giustizia, 28 gennaio 2016, C-50/14, punti 57 e 58, che infatti osserva come "da una serie di elementi, ossia il contesto normativo nazionale, la natura delle prestazioni interessate [...] ed essenzialmente, la finalità di volontariato delle associazioni" emerge che il ricorso ad esse "per l'organizzazione del servizio di trasporto sanitario può trovare motivazione nei principio di universalità e di solidarietà nonché in ragioni di efficienza e di adeguatezza" e pertanto in "obiettivi" che "sono presi in considerazione dal diritto dell'Unione".

di giustizia assumono nel valorizzare la vocazione eminentemente solidaristica di alcune delle sue più significative espressioni.

5. Costituzione, crisi del *welfare State* e Terzo settore. Alcune considerazioni finali.

Al di là della dimensione sovranazionale del Terzo settore, che si è visto possedere un suo peculiare sviluppo, giova a tal punto riflettere su quello che è stato il percorso normativo che a livello interno ha caratterizzato il fenomeno in analisi sino alle ultime spinte riformatrici.

Questo aspetto, oltre a costituire un dato di per sé rilevante per la comprensione delle ragioni del recente riassetto normativo della materia, ci consente in realtà di svolgere alcune considerazioni di più ampio respiro, che evocano problematiche di centrale importanza nell'ambito del presente studio.

È allora il caso di osservare come l'impostazione accolta dalla Costituzione, imperniata sulla centralità della persona e del pluralismo sociale, non abbia ricevuto un'immediata valorizzazione nell'ambito del sistema di *welfare* sviluppatosi in Italia a partire dal secondo dopoguerra.

In questo specifico ambito, difatti, tali coordinate costituzionali - all'interno delle quali trova un profondo radicamento anche il Terzo settore - sembrano al contrario per lungo tempo aver assistito a una sostanziale "elusione"⁴⁰⁶.

Le ragioni di un simile processo sono state per lo più ricondotte all'influenza di esperienze culturali e ideologiche maturatesi durante periodi storici ben precedenti, in seno ai quali le manifestazioni spontanee della vita associata hanno conosciuto un progressivo ridimensionamento.

Si è già avuto modo di osservare, in proposito, come se nel periodo liberale simili aggregazioni sociali furono gradualmente attratte all'orbita pubblicistica, nel periodo fascista si poté registrare una loro radicale assimilazione all'interno dell'apparato statale, che finì per assegnargli un peso del tutto marginale.

⁴⁰⁶ L. ANTONINI, A. PIN, *Gli aspetti costituzionali, amministrativi e tributari del Terzo settore*, cit., p. 153 s..

Questo percorso evolutivo, di conseguenza, ha attribuito un ruolo preminente nell'erogazione dei servizi assistenziali alla sfera pubblica, che nelle fasi storiche ora evocate, sia pur per ragioni ideologiche diverse, ha inteso far fronte in prima persona alle situazioni di bisogno dei singoli consociati.

Tale circostanza, nondimeno, è risultata preponderante anche successivamente all'approvazione della Carta, allorquando si è assistito al consolidamento di una simile linea di condotta a livello di politiche socio-assistenziali.

Per questa ragione non si è mancato di osservare come il sistema di *welfare*, in tal modo, si sia “tenuto sul binario statale e all'interno della logica statalista, ben oltre quanto lo consentisse la Costituzione”⁴⁰⁷.

Di conseguenza l'impronta pubblicistica nel governo dei servizi alla persona sembra così aver fortemente limitato il contributo della società civile e, con essa, del Terzo settore⁴⁰⁸.

A quest'ultimo, malgrado il nitido dettato costituzionale, è stato infatti assegnato un ruolo per lo più “complementare e di integrazione”, a dispetto di quello del tutto prioritario assolto dall'apparato statale⁴⁰⁹.

⁴⁰⁷ *Ivi*, p. 155. Gli Autori, sul punto, rilevano infatti come una simile “tendenza” abbia “valorizzato sistematicamente la compagine statale marginalizzando o ignorando le opere sociali che nascevano dal basso”. A questo proposito peraltro sottolineano come un simile “accentramento” in capo ai pubblici poteri non sia andato a discapito della sola “società civile”, ma della stessa “struttura statale”. Si osserva infatti che “previdenza e assistenza sociale e sanitaria si sono dislocate lungo l'asse statale, sostanzialmente attraverso la creazione di enti strumentali intesi a erogare prestazioni uniformi sull'intero territorio italiano” con un disconoscimento, in concreto, dell’“articolazione della repubblica in regioni, province e comuni, che poteva consentire un significativo decentramento dei servizi sociali al fine di calibrarli maggiormente sulle specificità dei singoli territori”.

⁴⁰⁸ A questo proposito sembrano degne di rilievo quelle osservazioni svolte da una dottrina che in una prospettiva costituzionalistica ha specificamente individuato “tre tappe della vita del Terzo settore”. Ci si riferisce, in particolare, alle riflessioni di L. VIOLINI, A. ZUCHELLA, *Il Terzo settore tra cittadinanza dell'impresa e contesto costituzionale sussidiario*, in *Non profit*, n. 2/2003, p. 289 s., che segnatamente distinguono “la fase interstiziale propria sia dello Stato liberale ottocentesco che dello Stato sociale del '900, quella residuale (o della ‘terzietà’) propria della crisi dello Stato sociale e quella, ultima - più immaginata che realizzata -, della interazione tra Stato, aziende *profit* ed enti del terzo settore”. Secondo questa linea di pensiero, in specie, questi momenti possono anche leggersi come “tre diverse fasi costituzionali o - per usare una terminologia più attinente alla tradizione giuspubblicistica - tre diverse ‘forme di Stato’ [...]”.

⁴⁰⁹ Così E. ROSSI, S. ZAMAGNI, *Introduzione*, in E. ROSSI, S. ZAMAGNI (a cura di), *Il Terzo settore nell'Italia unita*, cit., p. 16. Nello stesso senso si osserva come il crescente ruolo dei pubblici poteri nella tutela dei diritti sociali sia parso andare di pari passo rispetto a un generale approccio di cautela registratosi sul versante della regolamentazione delle manifestazioni dell'autonomia privata, nel timore che queste ultime potessero in qualche misura finire per essere eccessivamente limitate.

Tra gli anni Ottanta e Novanta, tuttavia, un simile processo ha assistito a un cambio di rotta, venutosi a determinare a cagione di una pluralità di fattori che hanno senza dubbio indotto a riporre un sempre maggiore interesse nei riguardi degli organismi non lucrativi.

Se da un lato, infatti, si è registrato il definitivo superamento di ogni retaggio storico restio alla valorizzazione di simili iniziative private, dall'altro è emersa in tutta la sua evidenza l'insostenibilità finanziaria di un modello assistenziale a vocazione universalistica, incentrato di fatto sulla sola presenza pubblica⁴¹⁰.

A queste fondamentali ragioni deve soggiungersi una generalizzata sfiducia nella capacità rappresentativa dei partiti che, assieme a una sempre più diffusa diffidenza verso la loro adeguatezza nell'approntare politiche efficaci, hanno progressivamente condotto al rafforzamento di quelle sedi in grado di mostrare una più accentuata sensibilità rispetto alle istanze dei cittadini.

In un simile contesto, pertanto, i soggetti del Terzo settore hanno rappresentato un luogo di "partecipazione popolare alla vita pubblica"⁴¹¹, che gli schemi tradizionali non sembravano al tempo in condizione di garantire compiutamente.

Le considerazioni sin qui svolte ci inducono allora a comprendere il motivo per cui si sia posta, a un certo punto, l'esigenza di predisporre una disciplina promozionale per questi stessi soggetti e che potesse loro assicurare una regolamentazione giuridica "di favore" che andasse al di là dello scarno impianto tracciato dal codice civile.

⁴¹⁰ Adducono simili due ragioni, tra gli altri, anche L. ANTONINI, A. PIN, *Gli aspetti costituzionali, amministrativi e tributari del Terzo settore*, cit., p. 166, che sotto questo aspetto hanno evidenziato come quelle "capacità che la società ha sempre avuto ma che la logica individualista e statalista ha prevalentemente negletto sono" in un simile contesto "prepotentemente riemerse e si sono riconquistate un ruolo nel sistema di *welfare* italiano con le proprie forze".

⁴¹¹ In ordine alle motivazioni del processo di cambiamento in analisi G. P. BARBETTA, *Il settore non profit italiano: solidarietà, democrazia e crescita economica negli ultimi vent'anni*, in S. ZAMAGNI (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, cit., p. 212, che pone l'accento sulla "disillusione riguardo alla capacità del sistema dei partiti di identificare e attuare riforme capaci di migliorare la qualità e l'efficacia delle politiche pubbliche", osservando come una simile condizione abbia "avviato la ricerca di nuovi 'contenitori' che potessero, contemporaneamente, rappresentare spazi di partecipazione popolare alla vita pubblica, e luoghi di sperimentazione di nuovi modelli di azione collettiva". Sul punto si vedano altresì le considerazioni di L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da welfare State a welfare society*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, LIX, 1, I, 2000, p. 114 s..

In questo filone normativo si può ricordare anzitutto la legge 11 agosto 1991, n. 266 ossia la “legge-quadro sul volontariato”⁴¹², di cui è possibile apprezzare la rilevanza in una prospettiva costituzionalistica laddove attribuiva una specifica considerazione al “valore sociale” e alla “funzione dell’attività di volontariato” quale “espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo”⁴¹³.

Sotto questo aspetto è inoltre utile rilevare come tale legge, nel fornire una definizione di una simile attività, ne sottolineasse altresì la necessaria propensione al soddisfacimento di finalità eminentemente solidaristiche⁴¹⁴.

Oltre a siffatto provvedimento⁴¹⁵, peraltro, non può che menzionarsi la legge 8 novembre 1991, n. 381 sulle cooperative sociali.

L’articolato invero ha offerto un riconoscimento giuridico a quegli organismi orientati al soddisfacimento dell’“interesse generale della comunità alla promozione umana e all’integrazione sociale dei cittadini”, obiettivi perseguibili tanto attraverso la “gestione di servizi socio-sanitari ed educativi” (c.d. cooperative di “tipo A”), quanto mediante lo svolgimento di una serie di attività preordinate all’inserimento lavorativo di persone svantaggiate (c.d. cooperative di “tipo B”)⁴¹⁶.

A tali interventi deve inoltre aggiungersi la legge 16 dicembre 1991, n. 398 sul regime tributario delle associazioni sportive dilettantistiche⁴¹⁷, nonché il d.lgs.

⁴¹² Su tale normativa si veda, in particolare, L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2002.

⁴¹³ Art. 1, comma 1, legge 11 agosto 1991, n. 266.

⁴¹⁴ Art. 2, comma 1, legge 11 agosto 1991, n. 266. Si rammenta, invero, come tale disposizione così recitasse: “per attività di volontariato deve intendersi quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l’organizzazione cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà”.

⁴¹⁵ È il caso qui di ricordare, per completezza, come tale normativa sia stata preceduta dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49, che ha disciplinato l’importante fenomeno delle Organizzazioni non governative operanti nella cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e impegnate nell’aiuto umanitario, riconoscendo ad esse una disciplina di favore. Oltre a questa regolamentazione deve tenersi conto della legge 11 agosto 2014, n. 125 che, tra le varie innovazioni in materia, ha istituito l’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (art. 17).

⁴¹⁶ Si rammenta in proposito l’art. 1 della legge in parola, a mente della quale “le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l’interesse generale della comunità alla promozione umana e all’integrazione sociale dei cittadini attraverso: a) la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi; b) lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all’inserimento lavorativo di persone svantaggiate”.

⁴¹⁷ In questo ambito si vedano altresì i contenuti dell’art. 90, comma 18, lett. d), della legge 27 dicembre 2001, n. 289. Si ricorda, peraltro, come l’operatività della legge n. 398 del 1991 abbia successivamente interessato anche le associazioni pro loco, così come stabilito dalla legge 6 febbraio 1992, n. 66.

4 dicembre 1997, n. 460 relativo alle “Organizzazioni non lucrative di utilità sociale”.

Tale provvedimento, come noto, ha elaborato una categoria rilevante a fini per lo più fiscali che, accompagnandosi alla specifica qualifica giuridica posseduta dai singoli enti, riconosce loro un regime agevolato allorquando soddisfino i requisiti puntualmente elencati dal decreto⁴¹⁸.

Alle discipline sin qui richiamate, per di più, ha fatto seguito una tendenza normativa che, nell’ambito della più generale cornice delle privatizzazioni, ha condotto a una graduale conversione di specifiche tipologie di enti pubblici in fondazioni di diritto privato⁴¹⁹.

Appare significativa, in questo senso, la trasformazione degli “enti di prioritario interesse nazionale operanti nel settore musicale”⁴²⁰ in fondazioni lirico-sinfoniche, chiamate dal d.lgs. 29 giugno 1996, n. 367 a perseguire, senza scopo di lucro, la diffusione di una simile arte⁴²¹.

Non può a questo proposito sottacersi neppure l’articolata vicenda delle fondazioni di origine bancaria che, con il d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153, sono state definitivamente riconosciute come persone giuridiche private senza scopo di

⁴¹⁸ Si veda in particolare l’art. 10 del d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460. Tra i presupposti della normativa, destinata tuttavia a essere superata con la piena attuazione della riforma del Terzo settore, figurano, tra gli altri, lo svolgimento di attività specificamente elencate (come ad esempio l’assistenza sociale e sociosanitaria, la beneficenza, l’istruzione, lo sport dilettantistico e la tutela e valorizzazione della natura e dell’ambiente), nonché l’esclusivo perseguimento di finalità di utilità sociale. Nello stesso decreto, inoltre, si elencano i soggetti che assumono automaticamente una simile qualifica senza necessità di iscrizione nella relativa Anagrafe, c.d. “Onlus di diritto” (tra cui le organizzazioni di volontariato e non governative, oltre alle cooperative sociali) e, altresì, quelli che in ogni caso non possono assumere siffatta qualifica (come enti pubblici, società commerciali non cooperative, fondazioni bancarie, partiti politici, sindacati e associazioni dei datori di lavoro e di categoria).

⁴¹⁹ Sul punto, *amplius*, si veda A. ZOPPINI, *Le fondazioni. Dalla tipicità alle tipologie*, Napoli, 1995. Questo importante aspetto viene posto in rilievo nella manualistica tradizionale in particolare da A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, cit., p. 167 s..

⁴²⁰ Articoli 1 e 2, d.lgs. 29 giugno 1996, n. 36.

⁴²¹ Art. 3, d.lgs. 29 giugno 1996, n. 36, a mente del quale simili fondazioni “perseguono, senza scopo di lucro, la diffusione dell’arte musicale, per quanto di competenza la formazione professionale dei quadri artistici e l’educazione musicale della collettività”. “Per il perseguimento dei propri fini”, si aggiunge, “le fondazioni provvedono direttamente alla gestione dei teatri loro affidati, conservandone il patrimonio storico-culturale e realizzano, anche in sedi diverse, nel territorio nazionale all’estero, spettacoli lirici, di balletto e concerti [...]”. Nella disposizione peraltro si fa specifico riferimento al fatto che simili enti possano comunque “svolgere in conformità degli scopi istituzionali, attività commerciali ed accessorie”.

lucro, dotate di una propria autonomia statutaria e legittimate al perseguimento di scopi di utilità sociale⁴²².

Come si è già ricordato, in materia è peraltro intervenuta la Corte costituzionale che, dichiarando l'illegittimità di quelle previsioni che assicuravano una preminente presenza pubblica negli organi d'indirizzo di simili enti, ne ha convalidato la natura privata annoverandoli tra i soggetti dell'"organizzazione delle libertà sociali"⁴²³.

Il quadro normativo sin qui tracciato, nondimeno, è stato arricchito dalla legge 8 novembre 2000, n. 328 che, oltre a valorizzare il ruolo del Terzo settore all'interno del sistema integrato di interventi e servizi sociali, ha rappresentato l'impulso - in virtù della delega in essa contenuta⁴²⁴ - per l'approvazione del d.lgs. 4 maggio 2001, n. 207 concernente il riordino del sistema delle I.p.a.b.⁴²⁵.

In diretta attuazione del quadro costituzionale la legge 7 dicembre 2000, n. 383 ha disciplinato altresì la figura delle "associazioni di promozione sociale", preposte allo svolgimento, senza fini di lucro, di attività di utilità sociale⁴²⁶.

Ad essa hanno successivamente fatto seguito, ancora, la legge 30 marzo 2001, n. 152 che si è occupata della nuova regolamentazione degli istituti di

⁴²² Art. 2, d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153. Si ricorda peraltro come la richiamata vicenda abbia trovato origine a partire dalla l. 30 luglio 1990, n. 218 (c.d. "legge Amato-Carli") e che, successivamente al richiamato decreto del 1999 (a sua volta preceduto dalla delega contenuta nella l. 23 dicembre 1998, n. 461, c.d. "legge Ciampi"), è stata interessata dalla c.d. "riforma Tremonti" con la legge finanziaria del 2002 (art. 11, l. 28 dicembre 2001, n. 448). Quest'ultima normativa, tra le altre previsioni, aveva irrobustito la rappresentanza degli enti territoriali che, nella composizione dell'organo d'indirizzo delle fondazioni, avrebbe dovuto essere "prevalente".

⁴²³ A tal proposito si vedano le sentenze della Corte costituzionale 29 settembre 2003, n. 300 e 301. Nella prima delle due pronunce, in specie, si afferma come a partire dagli interventi dei primi anni Novanta si sia assistito a un progressivo superamento di quel vincolo "che in origine legava l'ente pubblico conferente e la società bancaria, e ha trasformato la natura giuridica del primo in quella di persona giuridica privata senza fine di lucro" (punto 6.1).

⁴²⁴ Art. 10, legge 8 novembre 2000, n. 328.

⁴²⁵ È utile rammentare l'introduzione ad opera di questo stesso provvedimento, tra l'altro, della figura dell'"azienda di servizi alla persona", qualifica riservata a quelle Istituzioni che abbiano deciso di mantenere la personalità giuridica di diritto pubblico.

⁴²⁶ Si ricorda, in particolare, come ai sensi dell'art. 1 della legge 7 dicembre 2000, n. 383 un simile articolato sia stato adottato in conformità agli articoli 2, 3 comma secondo, 4 comma secondo, 9 e 18 della Costituzione.

patronato e di assistenza sociale⁴²⁷, nonché il d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155 che ha introdotto e disciplinato la nuova figura dell'impresa sociale⁴²⁸.

Da quanto sopra osservato si può agevolmente comprendere pertanto come il quadro normativo stratificatosi a partire dagli anni Novanta, in seguito alla progressiva emersione della crisi del *welfare State*, si sia contraddistinto per la sua scarsa organicità nonché per una marcata frammentarietà.

Simili provvedimenti infatti, se per un verso hanno avuto il merito di intervenire in ambiti costituzionalmente rilevanti, non sembrano d'altra parte esser stati varati secondo una logica unitaria, bensì con un approccio settoriale di tipo per lo più contingente⁴²⁹.

Nondimeno, al di là del “tentativo di riorganizzazione”⁴³⁰ - peraltro parziale⁴³¹ - operato dal d.lgs. n. 460/1997 sulle Onlus, questo coacervo normativo non ha assistito ad alcun incisivo processo di coordinamento, il che non ha di certo contribuito a offrire un quadro giuridico chiaro per i molteplici soggetti del Terzo settore.

Anzi, questo stesso atteggiamento ha indotto taluno ad osservare come fosse ormai venuta a determinarsi un'autentica “competizione tra tipi organizzativi

⁴²⁷ Anche tale normativa è stata specificamente predisposta, così come previsto dall'art. 1, in attuazione di alcune previsioni costituzionali e, segnatamente, degli artt. 2, 3 comma secondo, 18, 31 comma secondo, 32, 35 e 38 Cost..

⁴²⁸ A questo complesso quadro normativo devono peraltro aggiungersi quelle discipline che, pur non essendo destinate a regolamentare alcuna specifica figura soggettiva del Terzo settore, assegnano comunque ad esso un ruolo peculiare. Ci si riferisce, in specie, a quelle ipotesi evidenziate anche da P. ADDIS, E. FERIOLI, E. VIVALDI, *Il Terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 207 ss., secondo i quali “la prospettiva adottata dal legislatore non è quella dell'individuazione immediata dei soggetti del Terzo settore impegnati nello svolgimento di una determinata attività, ma è piuttosto legata ad aspetti di carattere funzionale”. Tra i vari riferimenti indicati può richiamarsi, così, l'art. 9 della legge n. 241 del 1990 che riconosce la facoltà di intervenire nel procedimento amministrativo a tutti quei soggetti, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, portatori di interessi pubblici o privati, nonché ai portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati.

⁴²⁹ Pone in rilievo il carattere settoriale e contingente della disciplina giuridica del Terzo settore, in particolare, G. TIBERI, *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, cit., p. 26 s..

⁴³⁰ G. P. BARBETTA, *Il settore non profit italiano: solidarietà, democrazia e crescita economica negli ultimi vent'anni*, cit., p. 237.

⁴³¹ L. VIOLINI, A. ZUCHELLA, *Il Terzo settore tra cittadinanza dell'impresa e contesto costituzionale sussidiario*, cit., p. 276, per i quali pur potendo il provvedimento essere ricordato come il testo “normativo forse più importante della storia del *non profit* in Italia” non deve tuttavia dimenticarsi il dato per cui tale disciplina risulti caratterizzata “per unanime riconoscimento degli esperti” da “una marcata parzialità di approccio al problema” sotteso a tale complesso fenomeno. Difatti si osserva come ponendosi “l'attenzione sulla questione fiscale e prescindendo da una definizione civilistica degli enti in esame, se da un lato si evita un ingabbiamento di un fenomeno che è considerato ancora in fase di stabilizzazione, dall'altro si rinuncia anche al tentativo - per contingente che possa essere - di promuoverne e valorizzarne tutta la positività”.

differenti”⁴³², profilandosi in tal modo uno scenario che rischiava di non valorizzare tutte le potenzialità sottese a un fenomeno in costante ascesa come quello in analisi.

Si è presto avvertita così la necessità di predisporre una riforma organica della materia attraverso un’operazione di razionalizzazione della pregressa normativa⁴³³, che però ha visto la luce solamente in tempi recenti⁴³⁴.

Deve conclusivamente osservarsi, ad ogni modo, come nell’ambito della disciplina promozionale ora richiamata, abbia assunto una sempre maggiore rilevanza il tema delle relazioni intercorrenti tra il privato sociale e i pubblici poteri, che a seguito della crisi del *welfare State*, e coerentemente con una logica sussidiaria, hanno assistito a una crescita graduale.

Difatti, la diversa sensibilità che si è mostrata sul piano normativo per gli enti non lucrativi a partire dagli anni Novanta, non è transitata solo dalla disciplina di alcune specifiche figure soggettive, ma anche da una loro progressiva attrazione allo svolgimento di attività tipicamente assolte dalla sfera pubblica⁴³⁵.

Una simile tendenza, trovando successivamente “un riconoscimento ed insieme un nuovo slancio prospettico” con l’accoglimento in Costituzione del principio di sussidiarietà, ha condotto a una riconsiderazione dell’assetto precedente, attraverso “il passaggio da un modello incentrato sulla prevalenza dell’erogazione pubblica di servizi” ad un “sistema di servizi sociali a più protagonisti, istituzionali e della solidarietà”⁴³⁶.

⁴³² G. P. BARBETTA, *Il settore non profit italiano: solidarietà, democrazia e crescita economica negli ultimi vent’anni*, cit., p. 236.

⁴³³ E. ROSSI, *La necessità di una “revisione organica” della legislazione del Terzo settore: un’opportunità da cogliere, un lavoro parlamentare da realizzare*, in *Non profit*, n.3/2014, p. 25.

⁴³⁴ Tale processo è stato intrapreso infatti a partire dalla legge 6 giugno 2016, n. 106 contenente la delega al Governo per la riforma del Terzo settore e dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale. È il caso inoltre di ricordare come il successivo d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, recante il codice del Terzo settore abbia espressamente abrogato molte delle discipline sopra illustrate tra cui, a mente dell’art. 102, comma 1, la disciplina sulle organizzazioni di volontariato e quella sulle associazioni di promozione sociale. Lo stesso articolo, ai successivi commi 2, 3, 4, elenca peraltro una serie di ulteriori provvedimenti, come la normativa sulle Onlus, assoggettati a regimi di abrogazione temporalmente differenziata.

⁴³⁵ E. ROSSI, S. ZAMAGNI, *Introduzione*, cit., p. 17 s., che peraltro osservano come ciò abbia comportato altresì “un ripensamento ed anche una trasformazione per l’ente pubblico, chiamato a mutare il proprio ruolo da ‘attore’ a ‘regista’ nel nuovo *welfare*, per favorire il passaggio effettivo dal modello di *welfare state* a quello della *welfare community*”.

⁴³⁶ *Ibidem*.

Per questa ragione, prima di soffermarci sul rinnovato contesto di disciplina e in specie sui contenuti del Codice di cui al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, sembra opportuno indagare su quell'affascinante, quanto complesso, terreno dei rapporti fra pubblica amministrazione e Terzo settore.

CAPITOLO III

“I RAPPORTI TRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E TERZO SETTORE”

SOMMARIO: **1.** Introduzione – **2.** Gli strumenti tradizionali delle relazioni fra pubblica amministrazione e Terzo settore – **3.** L’affidamento diretto del servizio di trasporto sanitario al volontariato: il delicato bilanciamento tra i principi di solidarietà, sussidiarietà e tutela della concorrenza – **3.1** Un inquadramento della problematica – **3.2** L’accordo-quadro regionale toscano e il vaglio di legittimità della Corte di giustizia – **3.3** Le sollecitazioni del giudice amministrativo nazionale e il nuovo rinvio al giudice europeo – **3.4** La vocazione solidaristica della pronuncia della Corte di giustizia sulla vicenda “Spezzino” – **3.5** La sentenza “Casta” del 2016 e i suoi “seguiti” nella giurisprudenza amministrativa nazionale prima dell’intervento del Codice del Terzo settore – **4.** La nuova disciplina sui contratti pubblici e il Terzo settore – **5.** Pubblica amministrazione e Terzo settore: un rapporto in continua evoluzione nel contesto costituzionale solidaristico e sussidiario. Alcuni spunti d’analisi conclusivi.

1. Introduzione.

I rapporti fra pubblica amministrazione e Terzo settore rappresentano un terreno d’indagine di notevole interesse che oggi, alla luce delle spinte riformatrici in atto, sembra assumere una sempre maggiore pregnanza in sede interpretativa.

Di questo specifico argomento, infatti, si è recentemente occupato anche il codice del Terzo settore che, nell'ambito del Titolo VII dedicato ai rapporti con gli enti pubblici, ha espressamente disciplinato le modalità di relazione fra pubblici poteri e privato sociale⁴³⁷.

Resta evidente, tuttavia, come il rinnovato contesto normativo presupponga la conoscenza di tutto quell'insieme di strumenti che tradizionalmente hanno ordinato, e che tuttora ancora in parte ordinano, una simile trama di rapporti.

La disciplina codicistica, per vero, si innesta su un complesso sistema di meccanismi di raccordo tra p.a. e Terzo settore, consolidatosi progressivamente, la cui disamina si presenta quale requisito imprescindibile per la comprensione di quelle stesse innovazioni da ultimo intervenute a livello normativo.

A tal proposito viene specificamente in rilievo la legge sui servizi sociali 8 novembre 2000, n. 328, che nella prospettiva di assicurare una concreta attuazione al principio di sussidiarietà, ha richiesto espressamente ai pubblici poteri di promuovere azioni per il sostegno dei soggetti operanti nel Terzo settore, nonché di favorire il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano a questi la piena espressione della propria progettualità⁴³⁸.

Sembra opportuno ricordare, nondimeno, come la riforma costituzionale del 2001, pur avendo rimesso alla potestà legislativa regionale la materia dei servizi sociali, non abbia scalfito la rilevanza della suddetta regolamentazione da un punto di vista generale.

Difatti molte Regioni, nell'esercizio di una simile competenza, hanno sovente fatto ricorso ai contenuti di tale articolato, talvolta deliberatamente ispirandosi ad esso nella predisposizione delle relative discipline⁴³⁹.

Siffatta legge, assieme al d.p.c.m. 30 marzo 2001 adottato in sua diretta esecuzione, rappresenta pertanto ancora oggi una sorta di normativa “di

⁴³⁷ Si tratta, in particolare, degli articoli 55, 56 e 57 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁴³⁸ Art. 5, commi 1 e 2, legge 8 novembre 2000, n. 328.

⁴³⁹ F. BIONDI DAL MONTE, V. CASAMASSIMA, *Le Regioni e i servizi sociali a tredici anni dalla riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2014, pp. 1087 ss..

riferimento”⁴⁴⁰, affrontando aspetti di assoluto rilievo in ordine al tema dei rapporti fra pubblici poteri e Terzo settore.

Possono richiamarsi, in tal senso, alcuni importanti istituti quali la programmazione, la co-progettazione, l’autorizzazione e l’accreditamento, nonché l’acquisto e l’affidamento di servizi ai soggetti della solidarietà sociale.

In questa trama di relazioni vengono altresì in rilievo meccanismi, come quello del convenzionamento, richiamati anche dal nuovo dettato codicistico, ma che per lungo tempo sono stati disciplinati da importanti normative oggi abrogate, come ad esempio la legge quadro sul volontariato n. 266 del 1991.

Deve inoltre considerarsi, su questo specifico versante, la pregnanza della regolamentazione sviluppatasi in materia di contratti pubblici che, sulla scorta delle più recenti direttive europee, ha dettato un regime del tutto peculiare allorquando vengano in considerazione soggetti operanti nel Terzo settore.

Alla luce della molteplicità di spunti d’analisi, quindi, si pone la necessità di analizzare da vicino il tema delle relazioni tra sfera pubblica e privato sociale, cercando in particolare di far chiarezza su quel coacervo di strumenti e discipline tradizionalmente consolidatisi nell’ambito di un simile rapporto, sui quali oggi è intervenuto il codice del Terzo settore.

Ciò tenendo anche in considerazione il dato per cui siffatte relazioni costituiscono quello che è stato efficacemente individuato come il “fulcro”⁴⁴¹ dell’attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale.

Una simile riflessione, tuttavia, non potrà certamente trascurare il contributo offerto dagli interpreti che, secondo quanto osserveremo, sono stati talvolta chiamati, proprio su tale complesso terreno d’indagine, ad assicurare un adeguato contemperamento tra principi e valori di preminente rilievo costituzionale e questo con riguardo a tematiche di grande attualità come quella del trasporto sanitario.

⁴⁴⁰ AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016. Linee guida per l’affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali*, in *Anticorruzione.it*, 2016, p. 5.

⁴⁴¹ A. ALBANESE, *I rapporti fra soggetti non profit e pubbliche amministrazioni nel d.d.l. delega di riforma del Terzo settore: la difficile attuazione del principio di sussidiarietà*, in *Non profit*, n. 3/2014, p. 155.

2. Gli strumenti tradizionali delle relazioni fra pubblica amministrazione e Terzo settore.

Sulla scorta di quanto sopra osservato, giova anzitutto ribadire come la legislazione sociale abbia conferito un ruolo quanto mai significativo ai soggetti del Terzo settore⁴⁴².

Questi ultimi, infatti, in virtù della loro vocazione solidaristica e delle finalità non lucrative perseguite, si atteggiavano quali interlocutori “privilegiati”⁴⁴³ della pubblica amministrazione e ciò coerentemente con il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale.

In questo senso può essere utile far riferimento all’art. 1, comma 4, della legge n. 328 del 2000, a mente del quale i pubblici poteri sono chiamati, nei limiti delle rispettive competenze, a riconoscere e agevolare il ruolo degli enti non lucrativi nella programmazione, organizzazione e gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali⁴⁴⁴.

Dal tenore di questa disposizione è possibile comprendere pertanto come la valorizzazione dell’apporto di tali soggetti travalichi lo specifico momento del concreto svolgimento delle prestazioni, in favore di una cooperazione “in senso stretto”⁴⁴⁵ che abbraccia quegli ambiti - programmatori, organizzativi e gestionali - espressamente indicati⁴⁴⁶.

⁴⁴² Su tale argomento, A. GUALDANI, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano, 2007, pp. 209 ss., nonché O. ROSELLI, *Il volontariato (e l’insieme del ‘Terzo settore’) nella gestione dei servizi sociali*, in L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2002, pp. 305 ss..

⁴⁴³ A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino, 2014, p. 173 s..

⁴⁴⁴ Può essere utile rammentare come, secondo l’art. 128, comma 2, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, per “servizi sociali” debbano intendersi “tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia”.

⁴⁴⁵ A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino, 2014, p. 173 s..

⁴⁴⁶ Alla gestione e all’offerta di servizi, peraltro, è dedicato il successivo comma 5 secondo il quale a tali aspetti provvedono i soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, gli organismi non lucrativi di utilità sociale, gli organismi della cooperazione, le organizzazioni di volontariato, le associazioni e gli enti di promozione sociale, le fondazioni, gli enti di patronato e altri soggetti privati. La disposizione, pertanto, oltre agli organismi del Terzo settore, opera un esplicito riferimento al concorso anche di “altri soggetti privati”, solitamente ricondotti agli enti lucrativi, così come sostenuto tra gli altri da E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Torino, 2003, pp. 88 ss.. I privati, d’altra parte, pur non potendo partecipare

Tanto premesso in linea generale, giova anzitutto soffermarsi sul ruolo assunto dal Terzo settore nella programmazione degli interventi e delle risorse del sistema integrato dei servizi sociali.

Tra i principi posti a fondamento di questo importante ambito, invero, figura esplicitamente quello di assicurare, da parte dei pubblici poteri, la concertazione e la cooperazione tra i vari livelli istituzionali coinvolti, nonché tra questi e i soggetti della solidarietà sociale⁴⁴⁷.

A tal proposito non può che riporsi una peculiare attenzione sullo strumento del Piano di zona dei servizi sociali, quale atto definito dai Comuni associati in ciascun ambito territoriale (d'intesa con le aziende sanitarie locali) che deve conformarsi alle indicazioni del Piano regionale.

Mentre infatti quest'ultimo, anche attraverso la partecipazione del Terzo settore, determina gli orientamenti generali, il Piano di zona assolve invece una funzione di concreta definizione delle regole organizzative e gestionali in materia.

Per questo ne è stata valorizzata una vocazione per lo più "esecutiva"⁴⁴⁸, venendo a individuare gli strumenti attraverso cui poter soddisfare gli indirizzi e le finalità previsti nella programmazione regionale⁴⁴⁹.

alla programmazione e organizzazione del sistema integrato come il Terzo settore, sono comunque chiamati, congiuntamente al privato sociale, a partecipare attivamente alla progettazione e alla realizzazione degli interventi. Ciò in quanto, per la peculiare rilevanza costituzionale dei servizi in questione, è ritenuta comunque opportuna, anteriormente alla loro stessa erogazione, una progettazione preliminare che risponda alle effettive esigenze della persona. Ne deriva pertanto che una simile disciplina, se da un lato pare conferire agli enti lucrativi un peso nel complesso meno rilevante rispetto a quello riconosciuto ai soggetti della solidarietà sociale, dall'altro non sembra in egual modo circoscrivere il loro contributo all'ambito delle sole prestazioni. Su quest'ultimo aspetto, si vedano in particolare le osservazioni di A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., p. 174.

⁴⁴⁷ Art. 3, comma 2, lett. b), legge 8 novembre 2000, n. 328.

⁴⁴⁸ M. MASSA, *Art. 19. Piano di zona*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, II ed., Milano, 2007, p. 421 s..

⁴⁴⁹ Si fa presente come nel disegno iniziale della legge n. 328 del 2000 la programmazione si articolasse su tre fondamentali livelli: quello nazionale, quello regionale e quello di zona. Con riguardo alla programmazione nazionale deve tuttavia osservarsi come il quadro di competenze scaturito dalla riforma del Titolo V della Costituzione abbia, in concreto, fatto venir meno in capo allo Stato la competenza a definire indirizzi nei confronti delle Regioni. Conseguentemente non si è mancato di rilevare come ciò abbia "determinato il venir meno della programmazione nazionale in campo socio-assistenziale" e come pertanto "le diverse funzioni che la legge quadro riconosceva alla pianificazione nazionale" debbono ormai "ritenersi di competenza della regione, che provvederà ad esercitarle attraverso l'adozione di leggi e regolamenti o per mezzo della pianificazione sociale regionale", così come rilevato da A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., pp. 183 ss..

Il Piano di zona, più precisamente, definisce gli obiettivi strategici e le priorità di intervento, nonché i relativi mezzi di attuazione, indicando altresì le modalità organizzative dei servizi e le risorse finanziarie, strutturali e professionali all'uopo rilevanti⁴⁵⁰.

Non può sottacersi, inoltre, come tale atto debba prestare una specifica attenzione verso la definizione delle modalità di collaborazione dei servizi territoriali con gli enti non lucrativi, nonché svolgere una funzione di stimolo per queste ultime risorse al fine di realizzare sistemi di intervento fondati su prestazioni complementari e flessibili⁴⁵¹.

È possibile tuttavia apprezzare la peculiare rilevanza del contributo del Terzo settore ai fini della predisposizione del Piano in analisi⁴⁵² sulla scorta di un ulteriore rilievo.

La normativa ha richiesto infatti che lo stesso venga adottato attraverso un Accordo di programma, che è stato efficacemente qualificato come quell'“atto convenzionale”⁴⁵³ orientato al soddisfacimento di azioni che presuppongono il raccordo tra una pluralità di “attori”, pubblici e privati.

Alla sua determinazione sono stati infatti chiamati a partecipare, non solo i Comuni di ciascun ambito territoriale, ma altresì i soggetti non lucrativi accreditati, che così contribuiscono alla realizzazione del sistema integrato definito nel piano di zona⁴⁵⁴.

In tal modo, si assiste quindi a una prima forma di individuazione di quei soggetti del Terzo settore che, sulla base dei progetti presentati e attraverso la

⁴⁵⁰ Art. 19, comma 1, lettere a) e b), legge 8 novembre 2000, n. 328. Su questo aspetto si vedano anche le considerazioni contenute nella deliberazione n. 57/2015/PAR della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Basilicata, punto 12.

⁴⁵¹ Ci si riferisce, in specie, a quanto previsto dall'art. 19, comma 1, lett. f) e dal comma 2, lett. a).

⁴⁵² Sulle caratteristiche di tale atto può essere utile richiamare le osservazioni di A. SANTUARI, *Le organizzazioni non profit*, cit., p. 583, che osserva come in dottrina non si sia mancato di qualificare il Piano di zona come una sorta di “piano regolatore del sociale”, precisandosi come un simile appellativo sia “utile al fine di comprendere l'importanza dell'innovazione introdotta dalla legge 328/2000” grazie alla quale viene coinvolto nell'ambito della programmazione anche il privato sociale.

⁴⁵³ A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., p. 189.

⁴⁵⁴ Art. 19, comma 3, legge 8 novembre 2000, n. 328.

definizione di specifici obblighi, vengono a concorrere alla determinazione del sistema integrato⁴⁵⁵.

Il contributo del privato sociale, ad ogni modo, non può dirsi limitato alla sola programmazione, attesa la rilevanza che un simile fenomeno viene parimenti ad assumere con riguardo alla “coprogettazione”.

Quest’ultima, invero, a mente dell’art.7 del d.p.c.m. 30 marzo 2001, consiste in quell’“accordo procedimentale di collaborazione”⁴⁵⁶ volto ad elaborare, a fronte di specifiche problematiche sociali, interventi innovativi e sperimentali.

Come di recente ha avuto modo di osservare anche l’Autorità nazionale anticorruzione, a questo strumento, che trova la propria base giuridica nel principio costituzionale di sussidiarietà, è possibile far ricorso per dare impulso all’esecuzione degli interventi previsti nei piani di zona.

Ciò, in particolare, può avvenire attraverso la predisposizione di specifiche modalità di raccordo con gli enti del Terzo settore, anche se, coerentemente ad esigenze di legalità dell’azione dei pubblici poteri, questi ultimi debbono comunque conservare una propria potestà decisionale in merito alle scelte di fondo da adottare⁴⁵⁷.

Si ritiene infatti che all’amministrazione debba in ogni caso spettare la predeterminazione degli “obiettivi generali” e delle specifiche aree d’intervento, nonché la fissazione della durata del progetto e delle relative caratteristiche principali, sì da indirizzare i vari concorrenti nella predisposizione delle rispettive proposte progettuali⁴⁵⁸.

⁴⁵⁵ In questo senso, A. ALBANESE, *Diritto all’assistenza e servizi sociali*, cit., Milano, 2007, p. 172, nonché pp. 186 ss.. Sul punto peraltro si osserva come il coinvolgimento del Terzo settore nella programmazione e nell’erogazione dei servizi sociali non debba in ogni caso condurre a sostenere l’esistenza di una “sostanziale assimilazione” del privato sociale ai soggetti pubblici “dal punto di vista del pubblico interesse”. Una simile conclusione, invero, condurrebbe a un’inammissibile sovrapposizione tra una funzione pubblica e una manifestazione di libertà che, come tale, non risulterebbe coerente con la diversa natura giuridica dei soggetti - pubblici e privati - operanti nel campo dell’assistenza.

⁴⁵⁶ AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016*, cit., p. 10 s..

⁴⁵⁷ *Ibidem*. Il ricorso alla coprogettazione per la realizzazione degli interventi previsti nei piani di zona secondo la stessa Autorità può in particolare avvenire attraverso la concertazione, con gli enti del Terzo settore, di forme e modalità di: “inclusione degli stessi nella rete integrata dei servizi sociali”, di “collaborazione fra P.A. e soggetti del terzo settore” nonché di “messa in comune di risorse per l’attuazione di progetti e obiettivi condivisi”.

⁴⁵⁸ *Ibidem*.

Coerentemente con l'essenza procedimentale di tale strumento, nondimeno, si è soliti individuare due fondamentali "fasi" in cui lo stesso viene generalmente ad articolarsi.

Esse si distinguono in particolare, da un lato, nella selezione del soggetto da coinvolgere e, dall'altro, nello svolgimento di operazioni di coprogettazione in senso stretto, all'esito delle quali procedere alla stipula di apposite convenzioni⁴⁵⁹.

Sul punto, deve parimenti evidenziarsi la distinzione fra l'istituto in parola e l'ipotesi dell'appalto di servizi, rilevando come solo nel primo caso la parte privata assuma la veste di "compartecipe", attraverso la fornitura di risorse - materiali, strumentali e umane - integrative rispetto a quelle fornite ad opera della parte pubblica⁴⁶⁰.

La coprogettazione, di conseguenza, oltre a consentire una più solida sinergia tra operatori pubblici e privati, sembra al tempo stesso rappresentare una diversa modalità d'intervento per lo svolgimento di servizi e di attività complesse, attraverso cui poter valorizzare l'apporto innovativo offerto dal Terzo settore.

In ogni caso, fermo restando il ruolo assunto dal Terzo settore a livello di programmazione e coprogettazione, è necessario a questo punto soffermarsi sulla disamina di quelle forme di erogazione dei servizi sociali in cui il fenomeno in analisi trova un peculiare coinvolgimento alla luce di taluni specifici strumenti consolidatisi nel tempo.

Ci si riferisce, anzitutto, agli istituti dell'autorizzazione e dell'accreditamento, che sono stati espressamente richiamati dall'art. 11 della legge n. 328 del 2000⁴⁶¹ e che svolgono l'importante funzione di assicurare una concorrenza nel mercato dei servizi sociali.

⁴⁵⁹ Individua queste due "fasi" fondamentali della coprogettazione, alla luce delle indicazioni contenute nella suddetta delibera dell'Anac, A. FABIANO, *La coprogettazione e il codice degli appalti nell'affidamento dei servizi sociali. Spunti di approfondimento*, in *Anci.it*, 2017, p. 5 s..

⁴⁶⁰ *Ibidem*. L'Autrice, peraltro, distingue l'ipotesi della coprogettazione in presenza e in assenza del privato, affermando come solo nel caso in cui non vi sia la partecipazione di quest'ultimo - in termini di messa a disposizione delle risorse - "la realizzazione di un servizio di progettazione e/o gestione verso un corrispettivo" debba annoverarsi tra gli appalti di servizi, con la conseguente applicazione della normativa di cui al codice dei contratti pubblici.

⁴⁶¹ Su tale disciplina, in particolare, M. RENNA, *Art. 11. Autorizzazione e accreditamento*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, cit., pp. 300 ss..

Essi infatti consentono una selezione degli organismi del Terzo settore idonei allo svolgimento di simili prestazioni e rimettono direttamente agli utenti la scelta in merito ai soggetti cui rivolgersi, in base alla qualità del servizio erogato⁴⁶².

Per completezza giova sin da subito osservare come tali meccanismi, ancor prima di essere accolti all'interno della legislazione sociale, abbiano trovato un proprio recepimento nell'ambito della disciplina sanitaria.

All'interno di questa normativa⁴⁶³, invero, se da un lato l'autorizzazione viene qualificata come quel provvedimento volto all'accertamento dei requisiti necessari per la realizzazione di strutture e per l'esercizio di attività sanitarie, dall'altro l'accreditamento è funzionale al riscontro di ulteriori requisiti qualificatori, necessari a includere gli enti che li posseggano tra i soggetti operanti per il servizio sanitario nazionale⁴⁶⁴.

Un simile parallelismo può essere utile per considerare, in primo luogo, come nel sistema disegnato dalla legge n. 328 del 2000 l'autorizzazione si sostanzia, essenzialmente, in un'abilitazione allo svolgimento di attività di servizio sociale.

Attraverso tale strumento, invero, l'amministrazione acconsente all'esecuzione di simili prestazioni da parte di quei soggetti privati che soddisfino gli specifici presupposti qualitativi e tecnici richiesti⁴⁶⁵.

Il possesso dei requisiti di onorabilità e di capacità professionale, così, garantisce che gli organismi che intendano erogare tali servizi risultino affidabili e, di conseguenza, assicurino un certo livello qualitativo⁴⁶⁶.

⁴⁶² AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016*, cit., p. 11.

⁴⁶³ Si vedano in specie, il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e il d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229 recante, specificamente, "Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419".

⁴⁶⁴ Sul punto, tra i contributi più recenti in materia, si vedano altresì le considerazioni di A. GUALDANI, *Il sistema delle esternalizzazioni nei servizi sociali: antiche questioni e nuove prospettive*, in *Federalismi.it*, n.12/2018, p. 10 s., che ricorda come le richiamate figure, in campo sanitario, siano state influenzate dalla transizione dal sistema "aperto" al sistema "programmatorio". Mentre infatti nel sistema sanitario "aperto", concomitante con l'approvazione del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, l'accreditamento attestava la sussistenza di requisiti aggiuntivi rispetto a quelli necessari per l'autorizzazione senza che fosse necessaria la spendita di attività discrezionale, con il sistema "programmatorio" invece l'accreditamento è stato rimesso alle scelte, appunto, programmatiche e per lo più discrezionali dei diversi livelli di governo coinvolti.

⁴⁶⁵ Con riguardo a tale aspetto si veda peraltro R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il ruolo del Terzo settore nel sistema integrato di interventi e servizi sociali*, in ID., V. MOLASCHI (a cura di), *Manuale di legislazione dei servizi sociali*, Torino, II ed., 2012, pp. 241 ss..

⁴⁶⁶ AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016*, cit., p. 12.

Deve osservarsi peraltro come in ambito regionale venga solitamente rimesso ai Comuni il potere di rilasciare siffatto titolo, assieme a una funzione di programmazione dei servizi connessi.

Ciò tuttavia non può dirsi valevole nella generalità dei casi poiché, se in alcune esperienze sussiste un sistema regionale “accentrato” dove i Comuni sono chiamati alla definizione delle sole tariffe, in altri contesti è comunque previsto un peculiare regime di controlli per i soggetti autorizzati iscritti in appositi albi regionali⁴⁶⁷.

Sta di fatto che, tanto a livello regionale, quanto comunale, si faccia sovente ricorso al meccanismo in analisi e per questo l’autorizzazione viene a rappresentare un vero e proprio modello “tradizionale” per l’organizzazione dei servizi sociali⁴⁶⁸.

Tale strumento però, costituendo - come detto - solo un’abilitazione allo svolgimento di attività di servizio sociale, non implica di per sé che i soggetti autorizzati operino all’interno della compagine pubblica, a tal fine risultando invece necessario l’accreditamento.

Non a caso, proprio in virtù di una simile circostanza, è stato acutamente osservato come l’autorizzazione costituisca di fatto “l’unica forma di ingerenza pubblica”⁴⁶⁹ sulla libertà di assistenza privata, quale libertà costituzionalmente garantita che viene in rilievo in questo specifico ambito.

Per tale ragione, se da un lato l’istituto assolve un’inevitabile funzione di tutela per gli utenti finali, garantendo loro un adeguato livello qualitativo delle prestazioni, dall’altro non determina neppure un problema di contenimento numerico dei soggetti autorizzabili, ponendosi al di là di qualsivoglia “programmazione pubblica dell’offerta”⁴⁷⁰.

⁴⁶⁷ *Ibidem*. A questo proposito si precisa, comunque, come nelle varie esperienze regionali lo strumento dell’autorizzazione, se in generale viene accolto con riguardo alla prestazione di servizi residenziali o semiresidenziali (in tal modo coinvolgendo per lo più le strutture), solo in alcuni contesti si riferisce altresì ai servizi domiciliari e socio educativi.

⁴⁶⁸ In questo senso F. GIGLIONI, *I modelli di affidamento dei servizi sociali e l’attuazione di sistemi di accreditamento*, Roma, 2006, p. 25.

⁴⁶⁹ A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., p. 176.

⁴⁷⁰ *Ibidem*. Al riguardo, si vedano peraltro le considerazioni di A. ALBANESE, *Diritto all’assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, cit., p. 207 s. che non ha mancato di osservare, parimenti, come l’autorizzazione incida sul diritto dei privati di esercitare l’attività di assistenza a mente dell’art. 38 Cost.. L’Autrice, inoltre, ha avuto cura di precisare come tale strumento prescindendo dalla sussistenza di specifici “rapporti di collaborazione che leghino

Si è prima anticipato tuttavia che, oltre all'autorizzazione, ai fini del discorso in analisi assume una particolare pregnanza la figura dell'accreditamento⁴⁷¹.

Quest'ultimo - parimenti recepito nel campo dell'assistenza sociale sulla scorta dell'esperienza sanitaria⁴⁷² - esige rispetto al meccanismo autorizzatorio l'osservanza di livelli qualitativi maggiori, sì da farlo assurgere ad "atto di abilitazione di secondo grado"⁴⁷³.

I soggetti debitamente accreditati, così, entrano a far parte del sistema integrato di servizi e interventi sociali, potendo ricevere dall'apparato pubblico tariffe per l'attività prestata e stipulare con esso apposite convenzioni⁴⁷⁴, per lo più funzionali a rendere coerente il contributo dei privati con le indicazioni dettate in sede di programmazione⁴⁷⁵.

Pertanto, mentre il ricorso all'autorizzazione prescinde da specifiche forme di esecuzione delle prestazioni assistenziali, l'accreditamento, quale presupposto per entrare a far parte del sistema integrato⁴⁷⁶, impone a coloro che vi partecipino di conformarsi alle condizioni richieste, nonché di adeguarsi alle tariffe prestabilite a titolo di corrispettivo per l'attività svolta⁴⁷⁷.

un soggetto privato al sistema pubblico" e quindi anche "dalla eventuale valutazione della idoneità della sua attività a soddisfare i diritti sociali dei cittadini, nel senso giudicato necessario dagli apparati pubblici".

⁴⁷¹ Su tale istituto, in particolare, M. CONSITO, *Accreditamento e Terzo settore*, Napoli, 2009, nonché E. FERIOLI, *L'accreditamento dei servizi sociali ed il Terzo settore: una nuova sfida per il mondo del non profit?*, in *Aretè*, n. 1/2010, pp. 58 ss. e F. DALLA MURA, *Pubblica amministrazione e non profit*, 2003, pp. 147 ss..

⁴⁷² L'accreditamento, nell'ambito della legislazione sociale, ha assistito rispetto alla disciplina sanitaria a una regolamentazione per la verità nel complesso più scarna, così come osservato da W. PINNA NOSSAI, *Sistemi di accreditamento in ambito sociale*, in *Socialesalute.it*, 2011.

⁴⁷³ AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016*, cit., p. 12.

⁴⁷⁴ R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il ruolo del Terzo settore nel sistema integrato di interventi e servizi sociali*, cit., p. 242. Nello stesso senso E. FREDIANI, *Pubblica amministrazione e Terzo settore: un quadro d'insieme sugli strumenti giuridici per la creazione di una "rete" pubblico-privata*, in *Aretè*, n. 2/2011, p. 14.

⁴⁷⁵ A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., p. 178.

⁴⁷⁶ La legge n. 328 del 2000 infatti qualifica l'accreditamento come quel presupposto indispensabile per tutti i servizi e le strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a prescindere dall'essenza, pubblica o privata, dei rispettivi operatori, come evidenziato anche da D. CALDIROLA, *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, in *Federalismi.it*, n.3/2018, p. 12 s..

⁴⁷⁷ In questo senso, specificamente, A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, cit., p. 206. L'Autrice, a tal proposito, evidenzia peraltro come se la funzione dell'autorizzazione dovrebbe apprezzarsi - per così dire - "in negativo", avendo il principale obiettivo di assicurare che il servizio autorizzato non venga in alcun modo a pregiudicare i diritti dei destinatari, la funzione dell'accreditamento potrebbe invece considerarsi "in positivo". Ciò poiché quest'ultimo verrebbe ad assicurare, mediante le prestazioni svolte dagli

La legislazione sociale, perciò, ha recepito il modello dell'accreditamento c.d. "istituzionale", laddove l'ente locale è chiamato a verificare la sussistenza di precisi requisiti qualitativi⁴⁷⁸ e, nel sol caso in cui tale riscontro abbia un esito positivo, i soggetti accreditati verranno ascritti fra i prestatori del servizio sociale⁴⁷⁹.

A tal proposito non si è mancato viepiù di rilevare una duplice caratteristica dello strumento in analisi che, se da un lato "certifica" la sussistenza delle qualità necessarie per l'ottenimento di specifiche erogazioni pubbliche, dall'altro determina un'"equiparazione" tra soggetti pubblici e privati nello svolgimento delle prestazioni sociali, delle quali gli utenti finali potranno avvalersi scegliendo in base alle loro preferenze⁴⁸⁰.

Secondo il disegno tracciato dalla legge n. 328 del 2000, difatti, la compresenza di operatori privati e pubblici, oltre a porsi nell'ottica di una maggiore efficienza complessiva del sistema, sarebbe altresì funzionale ad assicurare una concreta libertà di scelta per l'utente⁴⁸¹.

In questo senso è stata prevista, ad esempio, la possibilità per i Comuni di rilasciare "buoni" o "voucher" che - oltre a istaurare una dinamica concorrenziale fra i prestatori di servizi⁴⁸² - consentono agli utenti che ne facciano richiesta di

operatori accreditati, il concreto soddisfacimento degli interessi selezionati dai pubblici poteri, coerentemente al sistema di interventi e servizi sociali contemplato dal legislatore.

⁴⁷⁸ Per completezza, giova ricordare come tra i requisiti richiesti ai fini dell'accreditamento la legge n. 328 del 2000 preveda all'art. 13, comma 3, l'adozione da parte degli erogatori delle prestazioni e dei servizi sociali della "carta dei servizi sociali". Rileva l'importanza di un simile strumento, tra gli altri, M. CLARICH, *Stato, gruppi intermedi e individuo*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2016, p. 143 s..

⁴⁷⁹ A. GUALDANI, *Il sistema delle esternalizzazioni nei servizi sociali: antiche questioni e nuove prospettive*, cit., p. 12. Per una definizione dell'accreditamento istituzionale si veda, in particolare, M. CONSITO, *Accreditamento e Terzo settore*, cit., p. 46, che lo qualifica come "quell'attività di un'autorità o istituzione [...] con la quale si riconosce il possesso da parte di un soggetto o di un organismo di prescritti specifici requisiti (c.d. standard di qualificazione) e che si risolve in un'iscrizione in elenco, da cui possono attingere per l'utilizzazione altri soggetti (assistiti-utenti delle prestazioni)".

⁴⁸⁰ *Ibidem*. L'Autrice, peraltro, evidenzia come l'accreditamento "istituzionale" si distingua dall'accreditamento "per eccellenza", definibile come quell'attività di valutazione "tra pari" di natura volontaria, condotta dai professionisti di un certo servizio, attraverso un "confronto continuo" e con una funzione di stimolo per il miglioramento qualitativo dei servizi offerti dagli operatori.

⁴⁸¹ A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, cit., p. 180.

⁴⁸² A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, cit., p. 251.

rivolgersi a una struttura, pubblica o privata, debitamente accreditata e dagli stessi autonomamente scelta⁴⁸³.

Pertanto, come di recente evidenziato anche dall’Autorità nazionale anticorruzione, lo strumento in analisi, assieme al mero accertamento dei requisiti, sembra svolgere una funzione “collaborativa” e “promozionale”, che nell’ottica del principio costituzionale di sussidiarietà determina un’attrazione dei soggetti accreditati - tra cui, specificamente, quelli del Terzo settore - nella “rete” dei servizi sociali⁴⁸⁴.

Può essere utile evidenziare, parimenti, come la medesima Autorità abbia messo in evidenza una progressiva estensione applicativa dell’accredimento a livello regionale, venendo quest’ultimo ad assolvere ulteriori importanti funzioni.

Se talvolta esso costituisce invero un filtro per l’accesso alle procedure di scelta, regolando l’entrata nel mercato di quei soggetti che aspirano a erogare servizi “per conto del pubblico”, in altri casi rappresenta uno strumento utile per lo più allo sviluppo qualitativo delle prestazioni erogate, assicurando un riscontro della permanenza dei requisiti necessari in capo agli operatori accreditati⁴⁸⁵.

Sempre a livello regionale si è registrata, ancora, una diffusione in parte diversificata dello strumento in parola che, mentre in alcune ipotesi può incontrare limitazioni in termini di soggetti accreditabili (c.d. modello del governo pubblico), in altre, venendo riconosciuto a tutti gli operatori interessati, comporta invece la stipulazione di successivi accordi tesi a delimitare lo specifico contributo dei privati nello svolgimento del servizio sociale (c.d. modello dell’accredimento libero)⁴⁸⁶.

Conclusivamente, può pertanto osservarsi come l’accredimento, oltre a rappresentare una condizione per il coinvolgimento dei privati nella programmazione concertata, costituisca al contempo un prerequisito per l’accesso

⁴⁸³ A questo proposito si vedano, specificamente, l’art. 17 della legge 8 novembre 2000, n. 328, e l’art. 5, comma 4, d.p.c.m. 30 marzo 2001.

⁴⁸⁴ AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016*, cit., p. 12.

⁴⁸⁵ *Ibidem*.

⁴⁸⁶ *Ibidem*. L’Autorità, peraltro, rileva come, se nel primo caso il numero dei soggetti accreditabili dovrà risultare coerente con la “programmazione regionale e locale del fabbisogno”, nel secondo modello, a seguito del rilascio dell’accredimento, non vi sarà alcuna specifica garanzia in termini di “accesso ai fondi”. Sul punto si fa inoltre riferimento a un terzo modello, detto “degli accordi contrattuali”, in virtù del quale l’accredimento viene appunto sostituito da specifici accordi con i prestatori del servizio. A questo proposito, in particolare, W. PINNA NOSSAI, *Sistemi di accreditamento in ambito sociale*, cit., pp. 1 ss..

alle procedure di selezione nonché, in ultima analisi, per la realizzazione del sistema integrato⁴⁸⁷.

In un simile contesto, il ruolo svolto dai soggetti del Terzo settore assume una rilevanza del tutto peculiare, atteso che i privati che operano nell'ambito dei servizi sociali sono animati solo in limitate ipotesi da logiche di puro profitto, rientrando nella maggior parte dei casi tra gli enti che invece non perseguono finalità di lucro⁴⁸⁸.

Procedendo oltre, è il caso di osservare come all'interno delle modalità di collaborazione tra pubblica amministrazione e Terzo settore un ruolo assai significativo venga altresì riservato all'affidamento dei servizi⁴⁸⁹.

In questo caso, infatti, i pubblici poteri conferiscono ai privati - e, in specie, al privato sociale - la gestione di servizi che vengono così prestati, anziché dall'ente pubblico, direttamente dall'affidatario⁴⁹⁰.

Per cui, se con l'accreditamento si determina un'estensione dell'offerta delle prestazioni e un riconoscimento in capo agli utenti finali della possibilità di scelta del fornitore, con l'affidamento invece l'ente pubblico "esternalizza" ai privati lo svolgimento di prestazioni già programmate e dinanzi alle quali non sussiste per i relativi fruitori una facoltà di scelta del prestatore⁴⁹¹.

È bene ricordare come la legge-quadro n. 328 del 2000, con riguardo all'affidamento di servizi, abbia richiesto agli enti pubblici di ricorrere a forme di aggiudicazione o negoziali in grado di consentire ai soggetti del Terzo settore la piena espressione della propria progettualità⁴⁹².

L'articolato, al contempo, ha rimesso alle Regioni la predisposizione di specifici indirizzi per disciplinare, in tale ambito, i rapporti fra enti pubblici e

⁴⁸⁷ A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, cit., p. 249.

⁴⁸⁸ *Ivi*, p. 240. L'Autrice infatti osserva, più generalmente, come se da una parte "il numero delle prestazioni erogate a carico del sistema integrato dei servizi sociali è certamente meno ampio di quanto non sia quello relativo alle prestazioni sanitarie", dall'altra "i soggetti che operano nel settore [...] sono mossi solo in piccola parte da motivazioni economiche ed appartengono prevalentemente alle organizzazioni non lucrative".

⁴⁸⁹ Sul punto si vedano le considerazioni di E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, cit., p. 207.

⁴⁹⁰ In tal senso, specificamente, A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, cit., p. 270.

⁴⁹¹ *Ibidem*.

⁴⁹² Art. 5, comma 2, legge 8 novembre 2000, n. 328.

soggetti non lucrativi; ciò tuttavia in conformità a un atto di indirizzo e coordinamento predisposto dal Governo⁴⁹³.

Quest'ultimo, adottato con d.p.c.m. 30 marzo 2001, ha previsto al riguardo che nell'affidamento dei servizi alla persona debba tenersi conto delle “norme nazionali e comunitarie che disciplinano le procedure di affidamento dei servizi da parte della pubblica amministrazione”⁴⁹⁴.

In questo senso, nondimeno, è stata espressa una preferenza verso procedure di aggiudicazione ristrette e negoziate, nonché per l'utilizzo da parte degli enti pubblici del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa⁴⁹⁵, volto evidentemente a evitare che la scelta dell'erogatore del servizio dipenda da fattori esclusivamente legati al costo delle prestazioni.

A livello regionale si è riscontrata per di più una tendenza a uniformarsi ai contenuti della disciplina ora evocata e, difatti, sembra frequentemente essersi fatto ricorso proprio alla previsione di forme di aggiudicazione ristrette e negoziate⁴⁹⁶.

Non può comunque sottacersi il dato per cui, accanto all'ipotesi dell'affidamento, il summenzionato d.p.c.m. abbia contemplato altresì la figura dell'acquisto di servizi⁴⁹⁷.

⁴⁹³ Il comma 3 del citato art. 5, ha infatti rimesso alle Regioni il compito di adottare - sulla base di un atto di indirizzo e coordinamento del Governo - “specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra enti locali e Terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona”.

⁴⁹⁴ In questo senso, specificamente, l'art. 6, comma 1, d.p.c.m. 30 marzo 2001.

⁴⁹⁵ Art. 6, commi 2 e 3, d.p.c.m. 30 marzo 2001.

⁴⁹⁶ A. GUALDANI, *Il sistema delle esternalizzazioni nei servizi sociali: antiche questioni e nuove prospettive*, cit., p. 24. A questo riguardo possono ricordarsi, tra le ipotesi più significative, l'esperienza della Regione Emilia-Romagna con legge 12 marzo 2003, n. 2 e quella della Regione Calabria, ai sensi della legge 5 dicembre 2003, n. 23.

⁴⁹⁷ L'art. 5, comma 1, d.p.c.m. 30 marzo 2001. In proposito si vedano le considerazioni di A. ALBANESE, *Il sistema integrato dei servizi sociali: spunti di analisi in prospettiva europea*, in S. SCIARRA (a cura di), *Solidarietà e concorrenza nel welfare italiano: profili di diritto interno e comunitario*, Bologna, 2007, pp. 145 ss., laddove osserva come, anche se la distinzione tra l'acquisto e l'affidamento dei servizi “non viene definita, né risulta del tutto chiara” a livello di disciplina, possa in realtà assegnarsi ai due istituti una diversa funzione. Attraverso l'acquisto, infatti, l'amministrazione si serve dell'apporto del privato sociale che, così facendo, contribuisce con la sfera pubblica alla realizzazione dei servizi assistenziali programmati nel quadro del sistema integrato. Con l'affidamento, viceversa, i pubblici poteri “non ritenendo di predisporre di proprie strutture” esternalizzano la stessa erogazione delle prestazioni. Si è peraltro rilevato come nell'ipotesi dell'acquisto gli enti locali possano rivolgersi in particolare a quei soggetti che risultino debitamente accreditati, sì da assicurare agli utenti finali la possibilità di scegliere “all'interno del sistema a rete”. Ciò diversamente dall'ipotesi dell'affidamento, in cui,

Attraverso quest'ultimo meccanismo, in specie, l'ente pubblico ottiene servizi e prestazioni organizzate dai soggetti del Terzo settore che, iscritti in appositi elenchi, percepiscono opportune tariffe per l'attività resa⁴⁹⁸.

L'Autorità nazionale anticorruzione ha sul punto evidenziato come lo strumento in parola consenta ai pubblici poteri di "continuare a esercitare in via diretta la funzione connessa all'erogazione dei servizi sociali", procurandosi dall'esterno i servizi strumentali necessari, senza tuttavia delegarne la gestione⁴⁹⁹.

L'amministrazione, però, potrà ricorrere a un simile acquisto "esterno" solo laddove ciò risulti opportuno per soddisfare la duplice condizione di assicurare i livelli essenziali dei servizi e di ottenere conseguenti "economie di gestione", anche se, comunque, dovrà essere fornita a tal proposito un'adeguata motivazione⁵⁰⁰.

Resta da osservare, infine, come fra gli istituti tradizionalmente rilevanti nelle relazioni fra pubblica amministrazione e Terzo settore, un ruolo quanto mai significativo sia assunto dalla convenzione⁵⁰¹.

intervenendo il privato sociale al posto della sfera pubblica, non viene riconosciuta alcuna facoltà di scelta ai destinatari delle prestazioni.

⁴⁹⁸ A tal riguardo si vedano, oltre al comma 2 dell'art. 5, d.p.c.m. 30 marzo 2001, altresì le considerazioni di E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, cit., p. 208.

⁴⁹⁹ AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016*, cit., p. 16. Si è ulteriormente rilevato a tal riguardo come - per assicurare la concorrenza nel mercato, oltre che l'osservanza dei principi di economicità e di efficienza dell'azione amministrativa - il ricorso all'istituto in esame, assieme a un'adeguata pubblicità del fabbisogno di servizi, richieda una preventiva fissazione delle tariffe e delle qualità delle prestazioni necessarie. Proprio a presidio delle caratteristiche qualitative delle prestazioni, peraltro, esso comporterebbe l'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa anche se, in questo senso, non parrebbe sussistere un vero e proprio vincolo normativo.

⁵⁰⁰ *Ibidem*. L'Autorità, a questo proposito, richiama in particolare quanto chiarito nella deliberazione n. 57/2015/PAR della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Basilicata.

⁵⁰¹ Sul punto la dottrina non ha mancato di osservare come, in via generale, la convenzione si sostanzia in quell'"atto negoziale a titolo oneroso in forma scritta" intercorrente "tra la pubblica amministrazione ed una controparte (pubblica o privata) con il quale si fissano in modo consensuale reciproci impegni che vengono assunti mediante la sottoscrizione della convenzione stessa". Si è al contempo osservato come a tale strumento si faccia frequentemente ricorso nei rapporti di collaborazione fra pubblica amministrazione e Terzo settore, attesa la sua idoneità ad "adattarsi alla flessibilità che contraddistingue la struttura organizzativa e la tipologia delle prestazioni che gli enti *non profit* possono erogare [...]". Così, E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, cit., pp. 191 ss.. Sul tema, si veda altresì il contributo di P. MICHARA, *Le convenzioni tra pubblica amministrazione e Terzo settore: considerazioni sulle procedure selettive a concorrenza limitata nell'ambito dei rapporti a collaborazione necessaria*, Roma, 2005.

Questo strumento, infatti, prima di trovare una disciplina uniforme nel nuovo codice del Terzo settore (su cui ci soffermeremo oltre), è stato espressamente recepito a livello normativo al fine di regolamentare le modalità di raccordo tra enti pubblici e alcune specifiche figure soggettive della solidarietà sociale.

Basti in proposito ricordare l'importanza del convenzionamento, oltre che con riguardo alle cooperative sociali di tipo B⁵⁰², altresì nell'ambito delle discipline - oggi abrogate a mente del dettato codicistico - relative al volontariato⁵⁰³ e alle associazioni di promozione sociale⁵⁰⁴.

Normative, queste ultime, che si caratterizzavano per il fatto di consentire alle amministrazioni di operare al di là delle regole previste in materia di contratti pubblici, agevolandole così nell'affidamento dei servizi a simili enti del Terzo settore⁵⁰⁵.

⁵⁰² Si ricorda infatti come a mente dell'art. 5, legge 8 novembre 1991, n. 381, gli enti pubblici possano stipulare convenzioni con le cooperative sociali di tipo B, anche in deroga alla disciplina appaltizia, per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi e preordinate, in ogni caso, alla creazione di opportunità lavorative per persone svantaggiate. È bene ricordare, tuttavia, come in base alla disciplina sulle cooperative sociali - ancora oggi vigente, diversamente dalle altre normative summenzionate - simili convenzioni possano essere stipulate purché vi sia il preventivo svolgimento di procedure selettive che, come tali, sono orientate ad assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e di efficienza.

⁵⁰³ Art. 7, legge 11 agosto 1991, n. 266. Su questo tema si veda A. ALBANESE, *Le convenzioni con le organizzazioni del volontariato*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Regioni e volontariato nei servizi socio-sanitari*, Milano, 1998, pp. 161 ss., nonché F. DAL CANTO, *La scelta del contraente nelle convenzioni tra enti pubblici ed organizzazioni di volontariato per l'affidamento dei servizi alla persona alla luce della più recente normativa di settore*, in L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, cit., pp. 391 ss.. In argomento, inoltre, F. PELLIZZER, G. SANTI, *La 'convenzione' con gli enti non profit fra sistema contrattualistico comunitario, normative nazionali ed intervento attuativo regionale*, in F. CARINCI (a cura di), *Non profit e volontariato*, Assago, 1999, e A. AZZENA, *Il volontariato nella gestione dei servizi sociali pubblici. Spunti per una riflessione sulle soluzioni per l'individuazione del soggetto gestore*, in AA. VV., *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, Milano, 2002, pp. 49 ss..

⁵⁰⁴ Art. 30, legge 7 dicembre 2000, n. 383.

⁵⁰⁵ È opportuno in proposito ricordare come il d.p.c.m. 30 marzo 2001, facendo riferimento allo strumento della convenzione, abbia conferito in particolare un ruolo diversificato alle associazioni di volontariato rispetto agli altri enti del Terzo settore. Per questi ultimi, infatti, vale il regime sopra richiamato che richiede l'osservanza delle norme nazionali e comunitarie che disciplinano le procedure di affidamento dei servizi da parte della pubblica amministrazione (art. 6). Nel caso del volontariato, invece, la modalità privilegiata di raccordo con l'ente pubblico è rappresentata proprio dalla convenzione che, per la sua stipulazione, non richiede il preventivo espletamento di una procedura di gara. In questo senso si vedano le osservazioni di A. ALBANESE, *Il sistema integrato dei servizi sociali: spunti di analisi in prospettiva europea*, cit., p. 147 ss., laddove osserva che una simile opzione normativa sembra fondarsi sull'assunto per cui una selezione concorrenziale non risulterebbe adeguata rispetto alle specifiche peculiarità di simili organizzazioni non lucrative.

Non a caso, il tema dell'affidamento dei servizi in convenzione a siffatti organismi⁵⁰⁶ ha costituito il terreno su cui si è sviluppata una complicata questione giuridica, che ormai da tempo impegna la dottrina e la giurisprudenza interna ed europea.

Ci si riferisce, in particolare, alla tematica dell'affidamento diretto del servizio di trasporto sanitario al volontariato che, come vedremo a breve, ha posto gli interpreti dinanzi alla necessità di effettuare un contemperamento fra principi di assoluto rilievo costituzionale, come quelli di solidarietà e di sussidiarietà, nel loro complesso rapporto con la tutela della concorrenza⁵⁰⁷.

3. L'affidamento diretto del servizio di trasporto sanitario al volontariato: il delicato bilanciamento tra i principi di solidarietà, sussidiarietà e tutela della concorrenza.

3.1 Un inquadramento della problematica.

L'affidamento di servizi socio-sanitari agli organismi del Terzo settore costituisce una problematica che ha assistito a un'evoluzione del tutto peculiare e che è stata interessata da un articolato confronto tra il contesto interno e quello europeo.

Il tema, in specie, ha riguardato da vicino le organizzazioni di volontariato, alle quali, tra le varie tipologie di soggetti che compongono il multiforme fenomeno in analisi, le pubbliche amministrazioni fanno frequentemente ricorso per lo svolgimento di prestazioni di carattere, appunto, socio-assistenziale.

⁵⁰⁶ Con riguardo al tema dell'affidamento di servizi al Terzo settore P. DE ANGELIS, *I sistemi di affidamento dei servizi*, in C. BOTTARI (a cura di), *Terzo settore e servizi socio-sanitari: tra gare pubbliche e accreditamento*, Torino, 2013, pp. 55 ss., nonché ID., *La partecipazione dei soggetti privati, non profit e for profit, nella erogazione dei servizi sanitari*, Torino, 2017, pp. 75 ss..

⁵⁰⁷ Su tale importante problematica A. ALBANESE, *Il servizio di trasporto dei malati tra regole di concorrenza e valore sociale*, in *Munus*, n.1/2012, pp. 115 ss.. Più in generale, sulle relazioni tra servizi sociali e concorrenza, si veda G. CARTEI, *Servizi sociali e regole di concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, pp. 627 ss., nonché D. RUSSO, *Concorrenza e servizi sociali nel sistema italiano*, in V. FEDERICO, D. RUSSO, E. TESTI, *Impresa sociale, concorrenza e valore aggiunto. Un approccio europeo*, Torino, 2012, pp. 133 ss..

Le ragioni di una simile “preferenza” sono per lo più da ricondursi alle caratteristiche di queste stesse organizzazioni, che posseggono come noto una spiccata vocazione solidaristica.

L’attività di volontariato, infatti, si connota per la sua spontaneità e gratuità, operando le realtà associative che la svolgono in assenza di finalità lucrative, nonché in mancanza di qualsivoglia retribuzione per le prestazioni offerte.

Simili peculiarità consentono allora di comprendere come dinanzi a servizi certamente onerosi per le casse pubbliche, quali sono i servizi alla persona, il ricorso a tali organizzazioni costituisca una soluzione indubbiamente vantaggiosa, sia in una prospettiva di risparmio di spesa, che di livello qualitativo delle attività svolte.

Questa considerazione assume una pregnanza ancor maggiore con riguardo a quel particolare servizio rappresentato dal trasporto sanitario d’urgenza - che si contraddistingue, tanto per la sua indispensabilità, quanto per il carattere necessariamente tempestivo delle relative prestazioni - e che le associazioni di volontariato, proprio per le loro caratteristiche strutturali e finalistiche, sono in grado di prestare in modo del tutto spontaneo e senza alcun compenso.

Dinanzi a un simile quadro generale, non risulta quindi eccentrica la scelta abbracciata dalla disciplina interna, che ha deciso di attribuire un ruolo particolarmente significativo a questi specifici enti del Terzo settore.

In tal senso può richiamarsi anzitutto la legge 23 dicembre 1978, n. 833, laddove afferma che le associazioni di volontariato possono concorrere ai fini istituzionali del servizio sanitario nazionale, secondo le modalità e le forme stabilite da quel medesimo articolato normativo⁵⁰⁸.

Con particolare riguardo alla regolamentazione dei rapporti fra simili organizzazioni e le aziende sanitarie, invero, è contemplata la possibilità di stipulare specifiche convenzioni, che debbono adottarsi nell’ambito della programmazione e della legislazione sanitaria regionale⁵⁰⁹.

La rilevanza del volontariato è stata altresì posta in risalto dalla legge n. 266 del 1991, che ha qualificato tale attività come espressiva di partecipazione, solidarietà e pluralismo e che ha valorizzato al contempo il suo apporto originale

⁵⁰⁸ Art. 1, legge 23 dicembre 1978, n. 833.

⁵⁰⁹ Art. 45, legge 23 dicembre 1978, n. 833.

per la realizzazione delle finalità di carattere sociale, civile e culturale individuate dai pubblici poteri⁵¹⁰.

Anche a questo riguardo, si è prevista la possibilità per gli enti pubblici di stipulare apposite convenzioni con quelle associazioni di volontariato in condizione di dimostrare attitudine e capacità operativa, dovendo in ogni caso determinarsi forme di controllo qualitativo sulle prestazioni e puntuali modalità di rimborso delle spese sostenute⁵¹¹.

Coerentemente a un simile impianto il citato d.p.c.m. 30 marzo 2001 ha ancora stabilito che il coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato nel sistema di interventi e servizi sociali abbia luogo attraverso la conclusione di apposite convenzioni che, come tali, non richiedono l'espletamento di apposite procedure di gara⁵¹².

Risulta evidente, pertanto, come il quadro giuridico sin qui richiamato adotti un approccio di particolare favore per il volontariato e ciò con specifico riguardo alle modalità di selezione degli operatori, laddove, nella prospettiva di una concreta attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale⁵¹³, non si richiede l'applicazione delle regole previste in tema di evidenza pubblica.

Quest'ultimo approccio, in verità, è stato recepito anche a livello regionale, nell'ambito del quale sono state adottate normative indirizzate per lo più a riconoscere agli enti locali la possibilità di ricorrere prioritariamente al volontariato per lo svolgimento, in convenzione, di servizi socio-sanitari⁵¹⁴.

Un simile metodo ha tuttavia posto nel tempo un problema di raccordo fra l'esperienza nazionale - protesa quindi a valorizzare il fondamento marcatamente solidaristico di simili organizzazioni, riservando loro un regime in qualche modo

⁵¹⁰ Art. 1, legge 11 agosto 1991, n. 266.

⁵¹¹ Art. 7, legge 11 agosto 1991, n. 266.

⁵¹² Art. 3, d.p.c.m. 30 marzo 2001, che sul punto ha espressamente operato un rinvio allo strumento della convenzione di cui alla legge n. 266 del 1991.

⁵¹³ A. ALBANESE, *Pubblico e privato nell'affidamento dei servizi sociali ai soggetti del Terzo settore*, in G. FALCON, B. MARCHETTI (a cura di), *Pubblico e privato nell'organizzazione e nell'azione amministrativa. Problemi e prospettive*, Milano, 2013, p. 47, che rileva come le disposizioni che prevedono un simile regime privilegiato, quali "meccanismi di attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale", siano orientate per lo più a "valorizzare la funzione solidaristica cui è improntata l'attività svolta dalle organizzazioni *non profit*", ossia da soggetti preposti al perseguimento di finalità sociali.

⁵¹⁴ C. PAPI, *Diritto europeo ed affidamenti di servizi in convenzione ad associazioni di volontariato*, in *Lineeavcp.it*, 2014, p. 3.

preferenziale - e quella europea, attenta da par suo alla tutela del principio di libera competizione economica.

In assenza di un coordinamento effettivo delle normative interne con la disciplina sovranazionale in materia di concorrenza, quindi, si è sviluppato un serrato confronto tra il giudice nazionale e la Corte di giustizia, sovente chiamata a verificare la compatibilità con il diritto europeo delle suddette modalità di affidamento di servizi socio-sanitari.

Per questa ragione si è venuto a determinare un autentico percorso a tappe che in un immaginario “dialogo” tra corti interne e giudice europeo ha cercato, non senza oscillazioni, di trovare un giusto equilibrio fra le contrapposte esigenze, solidaristiche e concorrenziali, venute in bilanciamento.

A questo proposito uno dei passaggi fondamentali di tale difficile cammino è sicuramente rappresentato dalla vicenda che ha visto pronunciarsi la Corte di giustizia nel 2007 sulla vicenda dell'accordo-quadro stipulato fra la regione Toscana, le A.s.l. e talune organizzazioni di volontariato⁵¹⁵.

È bene tuttavia osservare, per completezza, come la decisione evocata si ponga a sua volta nel quadro di alcune statuizioni di grande interesse precedentemente accolte dal giudice europeo e che, in qualche modo, rappresentano il substrato teorico sulla base del quale ha potuto svilupparsi il successivo percorso giurisprudenziale.

Ci si riferisce, anzitutto, a quell'orientamento con il quale il giudice europeo ha ormai da tempo conferito la qualifica di “impresa” a qualunque soggetto che eserciti un'attività economica, in tal modo valorizzando, più che la qualificazione *profit* o *non profit* dell'operatore, l'oggettivo svolgimento delle sue prestazioni all'interno di un mercato anche solo potenziale⁵¹⁶.

A fronte di tale chiarimento, che quindi conduce a un'inevitabile applicazione della disciplina pro-concorrenziale, non può sottacersi come a livello

⁵¹⁵ Corte di giustizia, sez. III, 29 novembre 2007, causa C-119/06, *Commissione/Italia-Regione Toscana*.

⁵¹⁶ A questo proposito si veda, tra le altre, la sentenza della Corte di giustizia, 12 settembre 2000, C-180/98 e C-184/98, *Pavlov e a.*, punti 74 e 75 che, oltre a precisare come la nozione di impresa abbracci “qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento”, ricorda altresì che “costituisce attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato”.

europeo si sia comunque prestata una particolare attenzione alla rilevanza sociale delle prestazioni erogate dai soggetti non lucrativi, sia pur sulla scorta di argomentazioni talvolta diversificate.

In questa prospettiva può essere anzitutto utile richiamare la sentenza *Sodemare* che si è pronunciata nel senso della compatibilità con il diritto europeo di una legge lombarda che prevedeva un sistema di affidamento in convenzione a enti del Terzo settore di servizi socio-sanitari, relativi in particolare alla gestione di residenze per anziani⁵¹⁷.

A fondamento della decisione, tuttavia, più che ragioni connesse al peculiare connotato solidaristico dei prestatori del servizio, è stata conferita una specifica rilevanza alla finalità sociale sottesa al sistema assistenziale accolto da quella legge regionale che, rientrando nella competenza interna, giustificava una deroga al regime concorrenziale⁵¹⁸.

Con particolare riguardo al servizio di trasporto sanitario, invece, assume certamente rilevanza il caso *Ambulanz Glöckner*, in cui si pose il problema di verificare la legittimità, rispetto al quadro europeo, di una normativa tedesca che accordava il riconoscimento di “diritti speciali” a organismi non lucrativi⁵¹⁹.

⁵¹⁷ Corte di giustizia, 17 giugno 1997, C-70/95, *Sodemare*. Si veda in particolare il punto 32 della decisione in base al quale “occorre constatare che, allo stato attuale del diritto comunitario, uno Stato membro può, nell’ambito della competenza ad esso spettante per organizzare il suo sistema previdenziale, considerare che un sistema socio-assistenziale, come quello di cui trattasi nel procedimento a quo, implichi necessariamente, per raggiungere i suoi obiettivi, che l’ammissione di operatori privati a tale sistema in quanto prestatori di servizi d’assistenza sociale venga subordinata alla condizione che essi non perseguano fini di lucro”. A commento della pronuncia A. CACACE, *Associazioni no profit e concessione di pubblici servizi. Note critiche ad una sentenza della Corte di giustizia*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, pp. 688 ss.. In argomento, più ampiamente, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Servizi sanitari, mercato e ‘modello sociale europeo’*, in *Mercato, Concorrenza, Regole*, XI, n.1/2009, pp. 179 ss..

⁵¹⁸ Fornisce una simile interpretazione della pronuncia A. ALBANESE, *L’affidamento di servizi socio-sanitari alle organizzazioni di volontariato e il diritto comunitario: la Corte di giustizia manda un monito agli enti pubblici italiani*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, p. 1464 s. che non manca di osservare come, nonostante questo precedente sia “da molti considerato il possibile viatico della esenzione per i soggetti non profit dalla applicazione delle regole comunitarie poste a tutela della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, in realtà non attribuisce autonoma rilevanza all’elemento solidaristico quale connotato soggettivo di coloro che prestano i servizi che devono essere affidati, ma fonda piuttosto l’affermazione della non applicabilità del diritto comunitario sull’impianto solidaristico cui è informato il sistema assistenziale delineato dalla legge regionale lombarda, oggetto della decisione”.

⁵¹⁹ Corte di giustizia, sez. V, 25 ottobre 2001, C-475/99, *Ambulanz Glöckner* e, in particolare, i punti 21 e 22. Sulla sentenza si vedano le riflessioni di A. ARGENTATI, *Diritti speciali e regole di concorrenza*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2002, pp. 393 ss..

Sul punto, se da un lato si è riconosciuta la natura di impresa ai prestatori di un simile servizio, nonché la rilevanza economica dell'attività dagli stessi svolta (in quanto tale, soggetta al regime competitivo), si è osservato d'altra parte come nella fattispecie esaminata non potesse riscontrarsi alcun profilo di illegittimità⁵²⁰.

Secondo la Corte, difatti, sussistevano in concreto quei presupposti sanciti dal Trattato che consentivano la non applicazione delle regole concorrenziali, potendo queste ultime costituire un ostacolo al soddisfacimento della specifica missione delle imprese deputate alla gestione di servizi di interesse economico generale⁵²¹.

Sulla scorta di simili coordinate ermeneutiche⁵²² risulta allora evidente come, malgrado la peculiare attenzione riservata nel contesto europeo ai principi del libero mercato, si sia mostrata comunque a livello giurisprudenziale una sensibilità verso il valore sociale di attività che, nelle varie esperienze nazionali, sono frequentemente chiamati a svolgere i soggetti del Terzo settore.

Questa considerazione ha trovato una specifica rilevanza con riguardo alla questione delle modalità di affidamento del servizio di trasporto sanitario al volontariato e, per questa ragione, si impone la necessità di approfondire il complesso percorso interpretativo sul punto tracciato - nel costante confronto con il giudice nazionale - dal Consesso europeo.

3.2 L'accordo-quadro regionale toscano e il vaglio di legittimità della Corte di giustizia.

Come poc'anzi anticipato, la tematica in analisi ha assistito a un'importante svolta in occasione della sentenza resa dalla Corte di giustizia nel 2007⁵²³ con

⁵²⁰ In questo senso, specificamente, i punti 55 e seguenti della pronuncia.

⁵²¹ Si trattava in particolare dell'art. 86 TCE, oggi art. 106 TFUE, a mente del quale "le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata".

⁵²² Queste pronunce sono state valorizzate in dottrina, in particolar modo, da A. ALBANESE, *Pubblico e privato nell'affidamento dei servizi sociali ai soggetti del Terzo settore*, cit., pp. 54 ss..

⁵²³ Sulla decisione si vedano i commenti di A. ALBANESE, *L'affidamento di servizi socio-sanitari alle organizzazioni di volontariato e il diritto comunitario: la Corte di giustizia manda un monito agli enti pubblici italiani*, cit., pp. 1453 ss.; R. CARANTA, *Attività pubblica, attività non-profit e disciplina dei contratti pubblici di servizi*, in *Urb. e app.*, 2008, pp. 300 ss.; P. DE

riguardo all'accordo-quadro stipulato dalla Regione Toscana e dalle aziende sanitarie locali, assieme ad alcune importanti associazioni di volontariato⁵²⁴ e la C.r.i.⁵²⁵.

Una simile tipologia di accordi, infatti, permetteva l'affidamento di tali servizi al di fuori di apposite procedure selettive e in assenza di particolari forme di pubblicità, garantendo al contempo un rimborso forfettario per le spese sostenute dagli organismi coinvolti nello svolgimento delle relative prestazioni.

In presenza di un regime indubbiamente eccentrico rispetto ai canoni tipici dell'evidenza pubblica, si è posta così l'esigenza di comprendere la compatibilità di questo strumento con le regole e i principi europei posti a tutela della concorrenza.

Nella specifica vicenda che ha poi condotto all'adozione della pronuncia, invero, la Commissione aveva sollevato una serie di criticità rispetto a una simile prassi e, a seguito di alcuni avvertimenti formali senza esito, aveva promosso un autonomo ricorso.

Dinanzi al giudice europeo quest'ultima aveva sostenuto che i servizi di trasporto sanitario fossero attratti all'ambito applicativo della direttiva 92/50 e che gli accordi in questione, quali atti predisposti in forma scritta e a titolo oneroso fra un prestatore e un'amministrazione aggiudicatrice, dovessero qualificarsi come appalti pubblici⁵²⁶.

Secondo la Commissione, più specificamente, il regime di rimborso forfettario delle spese avrebbe in realtà celato l'essenza tipica di un corrispettivo e, in tal modo, non avrebbe potuto che trovare operatività la normativa europea in materia di appalti.

Nella prospettiva della medesima istituzione, peraltro, il servizio che veniva in rilievo avrebbe dovuto considerarsi per lo più quale attività di trasporto, come

PASQUALE, in *Guida al diritto*, fasc. n.49/2007, pp. 115 ss.; A. DI MATTEO, *Sull'affidamento diretto di servizi di trasporto sanitario ad associazioni di volontariato*, in *Rass. Adv. Stato*, n. 2/2008, pp. 162 ss.; M. MATTALIA, *Convenzionamento diretto o procedure concorsuali nell'affidamento del servizio di trasporto sanitario*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2008, pp. 1984 ss..

⁵²⁴ Si trattava in particolare della Confederazione nazionale delle Misericordie d'Italia e dell'Associazione nazionale pubbliche assistenze.

⁵²⁵ Per un approfondimento sul volontariato nella Regione Toscana G. TARLI BARBIERI, *Il rapporto tra la Regione Toscana ed il volontariato nei servizi socio-assistenziali*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Regioni e volontariato nei servizi socio-sanitari*, Milano, 1998, pp. 47 ss..

⁵²⁶ Corte di giustizia, sez. III, 29 novembre 2007, causa C-119/06, punti 22 e seguenti.

tale assoggettata al regime di cui all'allegato I A della direttiva, che ne imponeva l'aggiudicazione tramite gara.

La componente socio-sanitaria di quel servizio, ambito cui in astratto lo stesso avrebbe potuto parimenti ricondursi, è stata infatti ritenuta marginale, per cui non si stimava potesse operare - se non in subordine - la più elastica disciplina di cui all'allegato I B, che invece richiedeva il rispetto di alcuni obblighi di pubblicità per evitare discriminazioni tra gli operatori economici potenzialmente interessati.

La Repubblica italiana aveva rilevato, in senso diametralmente opposto, che all'accordo-quadro non avrebbe potuto riconoscersi la qualifica di appalto di servizi e che, di conseguenza, non ci sarebbe stato alcun margine per l'applicazione della direttiva⁵²⁷.

Non potendo infatti le associazioni di volontariato ottenere profitti per le attività svolte, coerentemente alla loro natura e alla rispettiva disciplina nazionale, i pagamenti da queste ricevuti sarebbero stati definibili esclusivamente quali meri rimborsi.

Pertanto l'accordo in questione non avrebbe posseduto un carattere oneroso in quanto volto solamente a stabilire una regolamentazione di quegli stessi compensi, destinati a organismi operanti al di fuori di logiche concorrenziali e non qualificabili quindi come operatori di mercato.

A fronte di ciò, la Corte di giustizia non ha mancato anzitutto di ribadire come, malgrado l'assenza di finalità lucrative, l'attività esercitata dalle organizzazioni di volontariato dovesse in realtà qualificarsi come economica, potendosi riconoscere in capo alle stesse la qualifica di impresa⁵²⁸.

L'aspetto forse più rilevante della pronuncia ha riguardato tuttavia la considerazione secondo cui nel caso degli accordi-quadro fosse presente l'elemento dell'onerosità, quale peculiare caratteristica del contratto di appalto⁵²⁹.

⁵²⁷ *Ivi*, punti 27 e seguenti.

⁵²⁸ *Ivi*, punti 37 e 38. È importante segnalare come la Corte, nel richiamare il costante orientamento per cui alle organizzazioni che assicurano la fornitura di servizi di trasporto sanitario debba assegnarsi la qualifica di imprese, faccia un esplicito riferimento ai contenuti della summenzionata pronuncia resa sul caso *Ambulanz Glöckner*.

⁵²⁹ La Corte peraltro osserva, ai punti 43 e 44 della decisione, come l'accoglimento di una nozione estensiva del concetto di 'appalto pubblico', comprensiva degli accordi-quadro, sia

Attraverso il rimborso forfettario delle spese, infatti, non era possibile definire puntualmente l'eventuale superamento o meno dei costi effettivamente sostenuti dai prestatori del servizio, di modo che quello stesso compenso finiva per essere accomunabile a un autentico corrispettivo.

Così, solo allorquando fosse stato determinato l'esclusivo rimborso delle spese concretamente sostenute, non avrebbe potuto conferirsi all'accordo la qualifica di appalto e perciò il regime europeo posto a tutela della concorrenza non avrebbe trovato operatività.

Nonostante l'esito della vicenda non abbia portato a una condanna della Repubblica italiana a causa di alcune carenze probatorie, rimane comunque l'assoluta rilevanza della decisione della Corte, che rappresenta senza dubbio uno degli interventi più significativi con riguardo alla problematica in esame.

Ciò, ancor più, in quanto la sentenza è intervenuta successivamente all'adozione nel 2006 della Comunicazione sui servizi sociali di interesse generale ad opera della Commissione.

Attraverso quest'ultima, difatti, si era inteso valorizzare, nell'ambito di una più in generale tendenza estensiva quanto all'applicazione della regole a tutela della concorrenza, la rilevanza economica della maggior parte dei servizi prestati in ambito sociale⁵³⁰.

Resta evidente, ad ogni modo, come la pronuncia del 2007, assieme a ulteriori decisioni intervenute su problematiche simili ed emerse in altre esperienze europee⁵³¹, abbia rappresentato solo il primo passaggio di quel

funzionale proprio ad "evitare che gli operatori eludano gli obblighi fissati dalle direttive in materia di appalti pubblici".

⁵³⁰ Comunicazione della Commissione, Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea, COM(2006)177. Parimenti degna di nota è altresì la Comunicazione su "I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo", COM(2007)725. Per una riflessione sul punto si vedano le osservazioni di A. M. BATTISTI, *Welfare e no profit in Europa. Profili comparati*, Torino, 2013, pp. 120 ss..

⁵³¹ Ci si riferisce, in particolare, alla sentenza della Corte di giustizia, sez. III, 29 aprile 2010, C- 160/08, resa sul caso *Commissione/Repubblica federale di Germania*. La pronuncia è intervenuta infatti su una questione riguardante la legittimità di un regime convenzionale, diffuso nell'ordinamento tedesco, secondo il quale il servizio di trasporto sanitario doveva essere affidato in via diretta a organismi non lucrativi. In disparte l'esito della pronuncia, contraria alle ragioni addotte dalla Repubblica federale, è possibile comunque apprezzarne la pregnanza in quanto consente di comprendere come, per evitare l'applicazione della normativa europea pro-concorrenziale, siano state talvolta offerte argomentazioni diverse rispetto a quelle abitualmente proposte circa la rilevanza solidaristica del servizio di trasporto sanitario e le caratteristiche

percorso orientato a verificare, nella materia in analisi, la compatibilità di sistemi di affidamento diretto con la disciplina sovranazionale posta a tutela della concorrenza.

3.3 Le sollecitazioni del giudice amministrativo nazionale e il nuovo rinvio al giudice europeo.

Le considerazioni sviluppate dal giudice europeo sulla vicenda dell'accordo-quadro toscano non hanno in verità condotto le amministrazioni italiane a un atteggiamento di rinuncia rispetto alla prassi dell'affidamento diretto.

A questo proposito, difatti, si è registrata per lo più una diversa accortezza con riguardo alla determinazione delle spese in concreto affrontate dagli organismi di volontariato, in modo da eludere una possibile qualificazione degli accordi come onerosi e quindi una loro attrazione nel quadro della disciplina appaltizia⁵³².

Nonostante la giurisprudenza interna sembrasse ormai adeguarsi alle indicazioni della Corte di giustizia⁵³³, la problematica in analisi non ha comunque mancato di riproporre tutti i suoi aspetti di complessità, tanto che il dibattito interpretativo ha trovato un nuovo impulso grazie alle sollecitazioni del giudice

soggettive dei prestatori di questa stessa attività. Ciò può comprendersi, più specificamente, ponendo l'attenzione sul fatto che la difesa tedesca aveva osservato come l'adozione delle convenzioni oggetto di contestazione fosse di esclusiva competenza statale, poiché rientranti nell'ambito della politica pubblica di prevenzione dei rischi e di tutela della salute. Così, costituendo questi provvedimenti esercizio di un potestà pubblicistica, non avrebbe potuto trovare operatività la disciplina europea in materia di servizi, conformemente a quanto previsto dagli artt. 45 e 55 TCE (oggi artt. 51 e 62 TFUE). Per un approfondimento su questi aspetti della pronuncia si vedano le osservazioni di A. ALBANESE, *Pubblico e privato nell'affidamento dei servizi sociali ai soggetti del Terzo settore*, cit., p. 61 s., che indica proprio tale decisione della Corte fra i casi più significativi intervenuti successivamente alla pronuncia del 2007 relativa agli accordi-quadro. L'Autrice, inoltre, sottolinea come questo precedente assuma una particolare importanza, rappresentando una sorta di "tentativo" di stimolare un'inversione di tendenza rispetto a quel filone interpretativo che stava facendo ormai transitare i servizi sociali al di fuori delle prerogative statali, in favore di un'apertura verso la disciplina europea.

⁵³² In tal senso si vedano anche le osservazioni di A. REGGIO D'ACI, *Evidenza pubblica e associazioni di volontariato: l'onerosità della convenzione va valutata in termini comunitari*, in *Urb. e app.*, n. 6/2013, p. 688.

⁵³³ A questo proposito è possibile far riferimento, tra le altre, alla pronuncia del Consiglio di Stato, sez. V, 26 agosto 2010, n. 5696, con nota di P. CERBO, *Appalti pubblici e associazioni di volontariato: la concorrenza fra soggetti "disomogenei"*, in *Urb. e app.*, n. 3/2011, nonché alla decisione del T.a.r. Lombardia, sez. I, 3 novembre 2011, n. 2614.

amministrativo, che hanno condotto poi il Consesso europeo a fornire ulteriori importanti chiarimenti.

Ci si riferisce, anzitutto, a una vicenda che ha avuto luogo a partire dai contenuti della legge regionale ligure n. 41 del 2006⁵³⁴, in base alla quale il servizio di trasporto sanitario doveva essere affidato, in via prioritaria e senza gara, a organismi non lucrativi e ciò sulla scorta di un regime non forfettario dei rimborsi, definiti secondo le sole spese realmente sostenute⁵³⁵.

A fronte delle censure mosse da alcune organizzazioni ritenutesi pregiudicate dall'accordo-quadro regionale adottato in attuazione di un simile regime giuridico, il T.a.r. Liguria, con una pronuncia del 2012⁵³⁶, ha sin da subito posto in rilievo la doverosità del ricorso alla procedura di gara.

Una simile considerazione si è fondata in particolare sull'accoglimento di una nozione estensiva del carattere dell'onerosità, che si riteneva qualificare perfino quegli accordi che stabilissero il rimborso delle sole spese effettivamente

⁵³⁴ Concernente il "Riordino del Sistema Sanitario Regionale". Per un approfondimento sull'organizzazione sanitaria in Liguria G. CONZI, *Il modello di organizzazione sanitaria nella Regione Liguria*, in E. CATELANI, G. CERRINA FERONI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Torino, 2011, pp. 119 ss..

⁵³⁵ L'art. 75-ter della suddetta normativa, riguardante la gestione del trasporto sanitario, prevedeva infatti al comma 1: "il trasporto sanitario costituisce attività di interesse generale improntata al rispetto dei principi di universalità, solidarietà, economicità ed appropriatezza". Nel comma 2, peraltro, si specificava: "il trasporto sanitario, di cui al comma 1, è assicurato dalle singole Aziende sanitarie e dagli altri soggetti erogatori pubblici o equiparati avvalendosi di mezzi e personale propri. Ove ciò non sia possibile il trasporto sanitario è affidato a soggetti in possesso dei requisiti di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge quadro sul volontariato) e alle leggi regionali [...], sulla base dei seguenti principi: a) in via prioritaria, è assicurato l'affidamento dei servizi del trasporto sanitario a carico del Servizio Sanitario Regionale alle associazioni di volontariato, alla Croce Rossa Italiana ed alle altre istituzioni o enti pubblici autorizzati, al fine di garantire l'espletamento del servizio di interesse generale in condizioni di equilibrio economico per il bilancio. I rapporti con la Croce Rossa Italiana e le associazioni di volontariato sono regolati da convenzioni ai sensi dell'articolo 45 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale); quelli con altre istituzioni o enti pubblici autorizzati, sulla base di protocolli di collaborazione e di reciproche intese; b) l'affidamento del trasporto sanitario a soggetti diversi da quelli indicati alla lettera a) è effettuato nel rispetto della normativa vigente in materia di contratti pubblici di servizi e forniture". Con il comma 3, inoltre, si stabiliva: "le convenzioni e i protocolli di collaborazione e reciproche intese di cui alla lettera a) del comma 2 prevedono per le associazioni di volontariato, la Croce Rossa Italiana e per le altre istituzioni o enti pubblici autorizzati l'esclusiva erogazione di rimborsi delle spese effettivamente sostenute, secondo i criteri stabiliti dalla Giunta regionale sulla base dei principi di economicità, efficienza e non sovra compensazione dei costi sostenuti". Giova ricordare, per completezza, come tale articolo sia stato abrogato dall'art. 2 della l. r. 10 luglio 2014, n. 16.

⁵³⁶ Si tratta della sentenza del T.a.r. Liguria, sez. II, 26 aprile 2012, n. 565, che ha innanzitutto ribadito come "tutte le organizzazioni sanitarie che garantiscono la fornitura di servizi di trasporto d'urgenza e di trasporto di malati devono essere qualificate imprese ai sensi delle norme di concorrenza previste dal Trattato".

sostenute, in quanto l'amministrazione sarebbe stata comunque tenuta a sopportare un costo.

Il giudice amministrativo, per di più, ha disconosciuto la presenza di un semplice rimborso, atteso che nell'ambito di quelle spese sarebbero rientrati anche i c.d. "costi indiretti", ossia quegli oneri economici di natura gestionale sostenuti in via permanente dai prestatori del servizio⁵³⁷.

Siffatti costi rappresentavano in realtà spese che le associazioni di volontariato avrebbero dovuto ugualmente affrontare, per cui il pagamento nel complesso effettuato dalla pubblica amministrazione sarebbe stato paragonabile a un vero e proprio corrispettivo⁵³⁸.

Abbracciando una nozione così ampia di onerosità, quindi, il giudice amministrativo ha ritenuto che l'accordo-quadro in esame possedesse i caratteri dell'appalto, ponendosi pertanto l'affidamento prioritario e senza gara in contrasto con le regole e i principi europei pro-concorrenziali.

Dinanzi all'appello proposto avverso la decisione ligure, il Consiglio di Stato⁵³⁹, pur non disconoscendo la rilevanza delle argomentazioni addotte dal giudice amministrativo regionale, ha rimesso all'esame della Corte di giustizia alcuni quesiti tesi a far luce sugli aspetti di maggiore criticità posti dalla problematica in analisi.

A questo proposito, il Consesso europeo è stato chiamato a verificare la compatibilità eurounitaria di una disciplina interna concernente l'affidamento diretto del servizio di trasporto sanitario ad organizzazioni non lucrative fondato

⁵³⁷ Nella pronuncia infatti si legge come "al mero rimborso della spesa diretta derivante dalla singola prestazione si accompagna, in aggiunta, un ulteriore quantum attribuito a titolo di rimborso per tutta una serie generalizzata di spese indirette, per oneri vari connessi, a titolo esemplificativo all'utilizzo del personale (retribuzione, versamenti previdenziali), cancelleria, ammortamenti vari, consulenze fiscali e del lavoro [...]".

⁵³⁸ Sul punto il T.a.r. Liguria ha osservato, ancora, come in base a un simile regime venisse a determinarsi "un ristoro ben più ampio del mero rimborso spese della singola prestazione". Per questo nella sentenza si è altresì specificato quanto segue: "l'accordo mira a ristorare tutte le spese 'imprenditoriali' sostenute dai beneficiari del convenzionamento, senza che l'attività e l'organizzazione proposte (integranti in sostanza una vera e propria offerta assunta al buio) venga posta a confronto con altri operatori ed alla previa verifica da parte della stessa p.a. beneficiaria che acquista a scatola chiusa, ponendo solo un tetto massimo di spesa, quindi un limite contabile (invero di per sé curiosamente non particolarmente diverso, in termini di qualificazione giuridica e di relativi effetti, da un prezzo a base di gara)".

⁵³⁹ Consiglio di Stato, sez. III, ordinanza 27 febbraio 2013, n. 1195, su cui si vedano le riflessioni di A. REGGIO D'ACI, *Evidenza pubblica e associazioni di volontariato: l'onerosità della convezione va valutata in termini comunitari*, cit., pp. 685 ss..

sul solo rimborso spese⁵⁴⁰ e, al contempo, a chiarire se gli accordi in questione, in ragione di un simile regime economico, possedessero effettivamente il carattere dell'onerosità⁵⁴¹.

Le osservazioni del giudice amministrativo, in realtà, lasciavano trasparire una più generale incertezza sulla “tenuta” di quel complesso di previsioni che, discostandosi dall’interpretazione maturatasi a livello europeo, acconsentivano alla stipula di convenzioni al di fuori di un sistema autenticamente concorrenziale⁵⁴².

È bene ricordare, nondimeno, come prima della pronuncia della Corte di giustizia su tale vicenda, nota anche come “Spezzino”⁵⁴³, il tema in esame sia nel frattempo venuto altresì all’attenzione del tribunale amministrativo piemontese.

Quest’ultimo giudice, in specie, è intervenuto con due ordinanze⁵⁴⁴ attraverso le quali ha parimenti adito in via pregiudiziale il Consesso europeo per verificare la legittimità dell’affidamento diretto del servizio di trasporto sanitario ad organizzazioni di volontariato, previsto all’interno anche di quell’esperienza regionale⁵⁴⁵.

Il T.a.r. Piemonte, tuttavia, malgrado abbia preso atto dell’interpretazione consolidata secondo cui simili organismi possono assumere la veste di operatori

⁵⁴⁰ Consiglio di Stato, sez. III, ordinanza 27 febbraio 2013, n. 1195, punto 6.3.

⁵⁴¹ Al punto 7.6 dell’ordinanza, più specificamente, si è formulato il seguente quesito: “dica la Corte di giustizia se il diritto dell’Unione in materia di appalti pubblici - nel caso in esame, trattandosi di contratti esclusi, i principi generali di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità - osti ad una normativa nazionale che permetta l’affidamento diretto del servizio di trasporto sanitario, dovendo qualificarsi come oneroso un accordo quadro, quale quello qui in contestazione, che preveda il rimborso anche di costi fissi e durevoli nel tempo”.

⁵⁴² In questo senso si esprime il punto 5.3.

⁵⁴³ Dal nome dell’Azienda sanitaria locale contro la quale era stato proposto ricorso.

⁵⁴⁴ Si tratta in particolare delle ordinanze del T.a.r. Piemonte, sez. I, 28 gennaio 2014, n. 161 e sez. II, 11 settembre 2014, n. 1459. Con riguardo all’ordinanza del gennaio 2014 si veda il commento di A. ALBANESE, *Tar Piemonte, sez. I, ord. 28 gennaio 2014, n. 161, Trasporto sanitario e volontariato*, in *Labsus.org*, 2014.

⁵⁴⁵ A tal proposito si veda la legge regionale Piemonte 39 agosto 1994, n. 38, rubricata “Valorizzazione e promozione del volontariato”. L’art. 9 di questo articolato normativo dispone infatti che gli enti pubblici “possono stipulare convenzioni con le organizzazioni di volontariato” al cui interno sono indicati: “la tipologia dell’utenza, le prestazioni da erogare, le modalità di erogazione”. Questi atti debbono tra l’altro prevedere “le modalità di rimborso degli oneri relativi alla copertura assicurativa e delle spese documentate sostenute dall’organizzazione per lo svolgimento dell’attività convenzionata”, nonché “le modalità di verifica dell’attuazione della convenzione anche attraverso incontri periodici tra i responsabili dei servizi pubblici e i responsabili operativi dell’organizzazione”. Può essere utile ricordare, a questo proposito, come tra le finalità della normativa - previste dall’art. 1 - vi sia la promozione delle “condizioni atte ad agevolare lo sviluppo delle organizzazioni di volontariato, quali espressioni di solidarietà e pluralismo, di partecipazione e di impegno civile”.

economici (e quindi partecipare alle procedure di gara), non ha riscontrato nella fattispecie l'effettiva sussistenza di contratti a titolo oneroso, atteso che le convenzioni censurate non contemplavano in realtà corrispettivi, quanto piuttosto autentici rimborsi spese.

Per questo si è opinato nel senso della compatibilità eurounitaria di una simile modalità di affidamento, al contempo palesando l'opportunità per i pubblici poteri di condurre una comparazione tra le offerte presentate dai vari operatori sociali, sì da scongiurare ogni possibile aggravio economico per le casse pubbliche dovuto a costi indebiti, celati sotto la qualifica di rimborsi⁵⁴⁶.

Le osservazioni di questo giudice assumono ancor più rilevanza se si considera che all'interno del quadro teorico-argomentativo delle ordinanze in parola, si è profilata l'esigenza di assicurare un adeguato "contemperamento"⁵⁴⁷ fra tutti i principi e gli interessi in gioco.

Difatti, accanto al pericolo dei possibili effetti negativi sulla concorrenza connessi al regime dell'affidamento diretto, si è valorizzato il peculiare connotato delle associazioni di volontariato che, pur potendo assumere la qualifica di operatori economici, non sempre agiscono in realtà sotto una simile veste.

Secondo il Collegio, invero, ritenere che queste svolgano sempre un'attività commerciale condurrebbe al risultato irragionevole di ostacolare l'attività di volontariato proprio all'interno di tutto quell'insieme di prestazioni sanitarie cui sono sottese esigenze di coesione sociale, sussidiarietà e sostenibilità economica⁵⁴⁸.

⁵⁴⁶ T.a.r. Piemonte, sez. I, 28 gennaio 2014, n. 161, punto 6.3, in cui il giudice amministrativo osserva come "residui un margine di compatibilità con l'ordinamento comunitario di un convenzionamento con associazioni di volontariato (che ne rispettino rigorosamente i requisiti) nell'ambito del servizio sanitario nazionale, ed a fronte di un mero rimborso spese. Resta salvo l'onere di verificare la genuinità di detto rimborso (come già evidenziato dal giudice comunitario), cui si dovrebbe aggiungere l'onere dell'amministrazione di comparare le offerte di più associazioni di volontariato, onde evitare che, con lo schermo del rimborso spese, vengano comunque accollati all'amministrazione aggiudicatrice costi gestionali in verità inefficienti o non effettivamente tali".

⁵⁴⁷ In questo senso si esprime la rubrica del punto 6 di entrambe le ordinanze.

⁵⁴⁸ T.a.r. Piemonte, sez. I, 28 gennaio 2014, n. 161, punto 6.1 secondo cui "l'amministrazione aggiudicatrice, tramite il convenzionamento con le associazioni di volontariato, ha beneficiato di significativi risparmi di spesa, i quali contribuiscono al rispetto del patto di stabilità interno, cui le amministrazioni sono avvinte, e consentono di acquisire, secondo il principio di sussidiarietà, il contributo della società civile alla piena attuazione delle esigenze del servizio sanitario". A questo proposito si è inoltre operato un richiamo alle direttive appalti, allora in corso di approvazione, che

Per evitare ogni possibile vantaggio indebito, ad ogni modo, oltre all'utilità del ricorso ai summenzionati meccanismi comparativi tra le offerte presentate da soggetti omogenei, si è prospettata altresì l'opportunità di una predeterminazione delle percentuali di accesso al mercato per simili operatori: aspetti, questi ultimi, sui quali si è chiesto ugualmente un chiarimento alla Corte di giustizia⁵⁴⁹.

Le sollecitazioni del Tribunale amministrativo piemontese⁵⁵⁰, tuttavia, hanno trovato una risposta da parte del giudice europeo solamente dopo la soluzione della vicenda ligure, per cui, prima di poter approfondire tale fattispecie, è necessario soffermarsi sull'importante decisione resa dalla Corte sul caso "Spezzino"⁵⁵¹.

3.4 La vocazione solidaristica della pronuncia della Corte di giustizia sulla vicenda "Spezzino".

La Corte di giustizia, dinanzi ai summenzionati rilievi del Consiglio di Stato, si è espressa con una decisione assai rilevante⁵⁵², attraverso la quale ha affermato la compatibilità con il diritto dell'Unione del regime di affidamento diretto al

prevedono "tra gli obiettivi della loro disciplina anche quelli di accrescere l'efficienza della spesa pubblica e di permettere ai committenti di conseguire obiettivi condivisi a valenza sociale".

⁵⁴⁹ A questo proposito si vedano infatti i punti 6.3 e 6.4 dell'ordinanza, in cui se da un lato si evidenzia che la comparazione tra le offerte "potrebbe essere limitata alla platea di concorrenti tra loro strutturalmente omogenei e per offerte tra loro comparabili", dall'altro si rileva come "potrebbero trovare applicazione ulteriori prescrizioni desumibili dal diritto comunitario che impongono, rispetto a ipotesi di legittimi affidamenti diretti, limiti consistenti in percentuali ristrette di accesso al mercato da parte degli operatori coinvolti".

⁵⁵⁰ L'importanza di questi provvedimenti e della loro attitudine propositiva è stata in particolare evidenziata in dottrina da A. ALBANESE, *La Corte di giustizia rimedita sul proprio orientamento in materia di affidamento diretto dei servizi sociali al volontariato (ma sembra avere paura del proprio coraggio)*, in *Foro it.*, 2015, p. 156 s..

⁵⁵¹ Gli spunti del T.a.r. Piemonte hanno apportato un contributo sicuramente rilevante sugli sviluppi interpretativi della problematica in questione, venendo come si è visto a fornire indicazioni concrete in merito a un adeguato bilanciamento tra i valori coinvolti. Sul punto può osservarsi peraltro come le due ordinanze abbiano in realtà seguito strade differenti a seguito dell'intervento della sentenza della Corte di giustizia del 2014 resa sul caso "Spezzino". Con riferimento al procedimento di cui all'ordinanza della sez. II, n. 1459 del 2014, infatti, è stata disposta la cancellazione della causa dal ruolo, stanti gli esiti della decisione nel frattempo adottata dal giudice europeo (si veda in proposito l'ordinanza del Presidente della Corte di giustizia del 19 marzo 2015). Con riguardo invece all'altro procedimento, quello relativo all'ordinanza della sez. I, n. 161 del 2014, la Corte si è pronunciata con la sentenza del 28 gennaio del 2016, nella quale, pur recependo i contenuti della decisione del 2014, ha fornito ulteriori importanti spunti di approfondimento, su cui tuttavia ci si soffermerà in seguito.

⁵⁵² Corte di giustizia, sez. V, 11 dicembre 2014, C-113/13.

volontariato del servizio di trasporto sanitario d'urgenza ed emergenza, previsto dalla normativa ligure⁵⁵³.

L'aspetto maggiormente significativo della pronuncia riguarda, con ogni probabilità, il peculiare ragionamento seguito dal giudice europeo che, pur replicando gran parte delle interpretazioni già consolidate, è pervenuto ad esiti in verità del tutto differenti.

In questo senso può essere utile osservare come il Collegio abbia riproposto anzitutto l'idea secondo cui gli accordi in questione si presentino come autentici appalti, a nulla rilevando ai fini di una simile qualificazione la previsione del solo rimborso delle spese sopportate dalle singole organizzazioni⁵⁵⁴.

La Corte non ha parimenti mancato di rilevare come la disciplina europea sui contratti pubblici sia orientata ad assicurare la libera circolazione dei servizi e un corretto esplicarsi delle regole concorrenziali.

Per questo, un regime come quello accolto dalla normativa ligure e fondato sulle convenzioni, sarebbe inevitabilmente apparso contrastante con un simile quadro di valori, venendosi potenzialmente a escludere dal mercato quegli operatori economici, diversi dal volontariato, ispirati da finalità lucrative.

Da ciò sarebbe conseguito che una simile modalità di affidamento, in assenza di un'effettiva trasparenza, avrebbe necessariamente determinato una disparità di trattamento in pregiudizio delle imprese di altri Stati membri, profilandosi così una discriminazione indiretta fondata sulla nazionalità, come tale vietata dal Trattato⁵⁵⁵.

Dinanzi a un simile quadro interpretativo, che nei suoi risvolti applicativi avrebbe potuto condurre verso una soluzione annunciata, la Corte ha sorprendentemente affermato come le modalità di organizzazione del servizio di trasporto di cui alla disciplina censurata siano in realtà motivate dai principi di

⁵⁵³ Su questa pronuncia si vedano i commenti di A. ALBANESE, *La Corte di giustizia rimedita sul proprio orientamento in materia di affidamento diretto dei servizi sociali al volontariato*, cit., pp. 151 ss.; C. COLELLI, *Corte di giustizia e affidamento diretto del trasporto sanitario alle associazioni di volontariato*, in *Urb. e app.*, n. 4/2015, pp. 377 ss.; G. GRECO, *Servizi sociali e disciplina della concorrenza: dalla esclusione alla (possibile) eccezione*, in *Dir. del comm. int.*, 2015, pp. 822 ss.; E. PROIETTI, *C. giust., 11 dicembre 2014, C-113/13, Trasporto sanitario e volontariato*, in *Labsus.org*, 2015; D. RUSSO, *Nuove tendenze nell'affidamento dei servizi di trasporto sanitario ad organizzazioni del terzo settore: nota a sentenza della Corte di giustizia 11 dicembre 2014, C-113/13*, in *Dir. U.e.*, n.3/2015, pp. 681 ss..

⁵⁵⁴ Corte di giustizia, sez. V, 11 dicembre 2014, C-113/13, punto 37.

⁵⁵⁵ Si tratta, in particolare, degli articoli 49 e 56 TFUE.

universalità, solidarietà e di adeguatezza: obiettivi, questi, presi in considerazione anche dal diritto europeo⁵⁵⁶.

Secondo il ragionamento del Collegio, peraltro, la previsione del ricorso al volontariato ai fini dello svolgimento di un simile servizio di interesse generale, non si presta solo ad assicurare un equilibrio di bilancio, risultando viepiù in perfetta sintonia con i principi di solidarietà e di sussidiarietà, contemplati dall'ordinamento interno, sia a livello costituzionale, che di disciplina di settore.

A questo proposito si è osservato come il diritto europeo non possa in ogni caso influire sulla competenza degli Stati membri alla determinazione dei propri sistemi di sanità pubblica, disponendo questi ultimi di una discrezionalità in merito al livello e alle modalità con cui soddisfare le finalità sociali agli stessi sottese⁵⁵⁷.

In tal senso assume rilievo il riferimento alla sentenza *Sodemare*, e ciò con il precipuo scopo di dimostrare che gli Stati membri, sulla scorta di siffatta competenza, possono in linea di principio riservare a organismi non lucrativi lo svolgimento di servizi socio-sanitari, a condizione però che una simile opzione garantisca effettivamente il perseguimento degli obiettivi sociali e di efficienza di bilancio⁵⁵⁸.

Per questa ragione, si è richiamata l'attenzione sulla necessità che tali organizzazioni perseguano realmente scopi sociali e che, pur potendo conseguire un rimborso delle spese variabili, fisse e durevoli, la loro azione non sia in ogni caso orientata al conseguimento di finalità di profitto⁵⁵⁹.

Ciascuno Stato, così, è chiamato in prima persona a verificare che, in osservanza al principio generale del divieto di abuso del diritto, non si diffondano

⁵⁵⁶ Corte di giustizia, sez. V, 11 dicembre 2014, C-113/13, punti 53 e 43.

⁵⁵⁷ *Ivi*, punti 55 e 56. Degno di nota è altresì il successivo punto 57 in cui si osserva che “l’obiettivo di mantenere, per ragioni di sanità pubblica, un servizio medico ed ospedaliero equilibrato ed accessibile a tutti può rientrare parimenti in una delle deroghe giustificate da motivi di sanità pubblica, se un siffatto obiettivo contribuisce al conseguimento di un livello elevato di tutela della salute”, a tal proposito richiamandosi i contenuti della sentenza della Corte di giustizia, sez. II, 19 aprile 2007, C-444/05, *Stamatelaki*.

⁵⁵⁸ Corte di giustizia, sez. V, 11 dicembre 2014, C-113/13, punti 58 e 59.

⁵⁵⁹ *Ivi*, punto 61, in cui si aggiunge che “se è ammissibile che si avvalgano di lavoratori, poiché, in caso contrario, dette associazioni sarebbero pressoché private della possibilità effettiva di agire in vari ambiti in cui il principio di solidarietà può naturalmente essere attuato, l’attività delle associazioni in parola deve rispettare rigorosamente i requisiti loro imposti dalla legislazione nazionale”.

pratiche tese al conseguimento di vantaggi indebiti per le associazioni di volontariato⁵⁶⁰.

Dinanzi a un quadro interpretativo indubbiamente suggestivo, si comprende allora come il nucleo delle argomentazioni della Corte ruoti attorno alla possibilità di una deroga alle regole europee in materia di concorrenza a fronte della valorizzazione dei principi di solidarietà e di sussidiarietà, recepiti a livello nazionale anche dalle normative di settore.

Sotto questa prospettiva può cogliersi una caratterizzazione *lato sensu* “costituzionale” della decisione che, proprio sulla scorta delle finalità sociali sottese alla disciplina interna e degli stessi principi di solidarietà e di sussidiarietà, ha inteso superare i risvolti pregiudizievoli cui una secca applicazione del regime competitivo avrebbe potuto in ipotesi condurre.

Una simile evenienza, difatti, avrebbe potuto incidere persino sull’effettività della tutela di beni di assoluto rilievo come la vita e la salute che, proprio per la loro natura fondamentale, la Corte ha inteso bilanciare con quei valori tradizionalmente caratterizzanti l’ordinamento europeo e fondati per lo più sulle esigenze del libero mercato.

Per questo, sembrano cogliere nel segno le osservazioni di coloro che, pur non sottacendo l’eccentricità di un richiamo pressoché esclusivo nell’economia della pronuncia ai soli principi costituzionali nazionali, ne hanno apprezzato l’importanza dinanzi a un orientamento interpretativo che “rischiava di compromettere la tenuta dei sistemi di organizzazione capillare del soccorso fondati prevalentemente sull’attività solidaristica di volontari”⁵⁶¹.

Ad ogni modo, la rilevanza delle statuizioni affermate dal Collegio europeo sembra esser stata colta integralmente dal giudice amministrativo nazionale, che si è trovato ben presto a dover fare applicazione delle coordinate interpretative

⁵⁶⁰ *Ivi*, punto 62.

⁵⁶¹ Così A. ALBANESE, *La Corte di giustizia rimedita sul proprio orientamento in materia di affidamento diretto dei servizi sociali al volontariato*, cit., p. 153 s., che, oltre a rilevare come attraverso una simile interpretazione la Corte abbia in qualche modo attestato che la disciplina in materia di concorrenza non sia sempre garanzia di un effettivo risparmio di spesa, ha altresì posto in rilievo il dato per cui con tale decisione questo stesso giudice abbia rivendicato la sussistenza “anche nel diritto dell’Ue di uno spazio per gli obiettivi sociali e per la solidarietà in grado di temperare la pressione esercitata dalle origini economiche e mercatorie dell’ordinamento europeo”.

provenienti dal contesto sovranazionale, rispetto alla fattispecie su cui era stato promosso il rinvio pregiudiziale.

Il Consiglio di Stato, con una successiva pronuncia del 2015⁵⁶², ha infatti fornito una risposta positiva con riguardo alla verifica da condursi sulla scorta della decisione europea, volta ad appurare se, in base alla disciplina nazionale e alle previsioni dell'accordo-quadro, l'affidamento diretto al volontariato contribuisse in modo effettivo alla finalità sociale e al raggiungimento degli scopi di solidarietà e di efficienza di bilancio posti a fondamento di quella stessa normativa interna⁵⁶³.

In questo senso, si è proceduto a un riscontro di quegli indici di valutazione forniti dalla Corte di giustizia, in base ai quali gli organismi di volontariato non avrebbero dovuto perseguire finalità differenti rispetto a quelle ora evocate, nonché profitti per sé o per i propri aderenti, in un'ottica di rispetto dei requisiti loro imposti dalla disciplina nazionale di settore.

Al di là del rilievo per cui non fosse riscontrabile, nella vicenda concreta, la percezione di alcun rimborso superiore alle spese effettivamente sopportate, certamente significative appaiono le considerazioni condotte dal Collegio in merito a quelle che sono le peculiarità dell'attività di volontariato ai fini dello svolgimento del servizio in questione.

Se da un lato, infatti, una simile attività, in quanto spontanea e gratuita, è volta a una piena realizzazione del principio costituzionale di solidarietà sociale, dall'altro il radicamento territoriale degli organismi che la svolgono permette una gestione efficiente del servizio di trasporto sanitario, nonché una significativa riduzione della spesa per la sua erogazione.

Ciò, non solo per la migliore gestione delle risorse umane e materiali che simili organizzazioni possono assicurare ma, altresì, per la limitazione delle

⁵⁶² Consiglio di Stato, sez. III, 26 giugno 2015, n. 3208, su cui si veda il commento di P. DE ANGELIS, *Affidamento diretto del servizio di trasporto malati*, in *Federalismi.it - Osservatorio di diritto sanitario*, novembre 2015, nonché ID., *L'affidamento senza gara del servizio di trasporto sanitario*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2/2016, pp. 249 ss..

⁵⁶³ Consiglio di Stato, sez. III, 26 giugno 2015, n. 3208, punto 15. Per completezza, è opportuno altresì rammentare come il giudice amministrativo abbia prospettato alcuni dubbi in merito alla sussistenza dell'interesse transfrontaliero, dato l'ambito territoriale non troppo esteso all'interno del quale il servizio si sarebbe svolto.

distanze da percorrere nonché dei tempi dei relativi interventi che la loro diffusione locale è più generalmente in condizione di garantire⁵⁶⁴.

Dalle considerazioni svolte è possibile dunque comprendere come, con tale decisione, il Consiglio di Stato non si sia limitato a recepire le coordinate ermeneutiche del Collegio europeo.

Al contrario, attraverso la valorizzazione delle caratteristiche dell'attività volontaria, imperniata su valori di preminente rilievo costituzionale, sembra essersi consolidato in seno al Consesso amministrativo il convincimento per cui, nella materia analizzata, le regole sulla libera competizione economica possono trovare un contemperamento con le esigenze che vengono a incidere sulla tutela della persona.

Gli approdi interpretativi cui sono pervenuti il giudice europeo e nazionale su tale problematica hanno tuttavia conosciuto un importante sviluppo nelle ulteriori intuizioni della Corte di giustizia che, a fronte dei rilievi del T.a.r. Piemonte, ha vagliato la “tenuta” di simili principi anche con riguardo al servizio di trasporto sanitario non d'urgenza.

3.5 La sentenza “Casta” del 2016 e i suoi “seguiti” nella giurisprudenza amministrativa nazionale prima dell'intervento del Codice del Terzo settore.

La pronuncia della Corte di giustizia resa sul caso “Casta” è scaturita a seguito dei tre rilievi pregiudiziali sollevati dal giudice amministrativo piemontese e da quest'ultimo prospettati nell'ambito di una fattispecie concernente il servizio di trasporto sanitario di soggetti dializzati⁵⁶⁵.

⁵⁶⁴ *Ivi*, punto 18. Per questa ragione si è ritenuto che l'affidamento diretto al volontariato previsto dall'art. 75-ter della normativa ligure costituisca una modalità di organizzazione del servizio tale da soddisfare esigenze solidaristiche e di efficienza in termini di costi.

⁵⁶⁵ Si tratta della sentenza della Corte di giustizia, sez. V, 28 gennaio 2016, C-50/14, *Casta e a.*. L'appellativo della pronuncia deriva dal Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio (Casta) che, assieme ad altri, aveva promosso il ricorso dinanzi al T.a.r. Piemonte avverso il provvedimento dirigenziale dell'Asl in virtù del quale era stato affidato, in convenzione, il servizio di trasporto per soggetti dializzati agli organismi di volontariato aderenti all'Associazione nazionale pubblica assistenza (Anpas).

Si ricorderà come il giudice nazionale avesse in primo luogo chiesto al Collegio europeo di far nuovamente chiarezza in merito alla compatibilità eurounitaria di un regime di affidamento diretto del servizio di trasporto sanitario - stavolta “ordinario” - al volontariato, così come previsto dalla normativa interna⁵⁶⁶.

Sotto questo aspetto, in linea di continuità con la vicenda “Spezzino”, si è confermato come un simile meccanismo trovi una propria ragion d’essere nei principi di universalità, solidarietà ed efficienza di bilancio e che tali obiettivi sono presi in considerazione anche nel contesto sovranazionale.

Sulla medesima falsariga si è altresì avvalorata l’idea per cui, dinanzi alla riconosciuta competenza nazionale in tema di organizzazione dei sistemi di sanità pubblica, ciascuno Stato possa legittimamente supporre che il ricorso al volontariato soddisfi la finalità sociale del servizio, nonché esigenze di efficienza di bilancio.

Da qui la compatibilità con il diritto europeo del menzionato sistema di affidamento diretto, a condizione però che - si ribadisce - simili obiettivi siano assicurati concretamente nell’ambito del sistema complessivo di disciplina⁵⁶⁷.

In disparte la rilevanza di una sostanziale conferma dei rilievi già in precedenza accolti dal giudice europeo, parimenti significative appaiono le osservazioni sviluppate attorno alle due ulteriori segnalazioni delineate dal Collegio regionale.

Il tribunale amministrativo ha infatti altresì chiesto, anzitutto, delucidazioni in merito alla necessità, prima della stipula di siffatte convenzioni, del ricorso a una preventiva comparazione delle proposte delle diverse organizzazioni interessate, sì da scongiurare possibili spese eccedenti⁵⁶⁸.

⁵⁶⁶ Il primo quesito sottoposto al Collegio europeo dal T.a.r. Piemonte, sez. I, nell’ordinanza del 28 gennaio 2014, n. 161, così recitava: “dica la Corte di giustizia se il diritto europeo in materia di appalti pubblici - nel caso in esame, trattandosi di contratti esclusi, i principi generali di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità - osti ad una normativa nazionale che permetta l’affidamento diretto del servizio di trasporto sanitario ad associazioni di volontariato prevalentemente organizzate in base a prestazioni d’opera non retribuita ed a fronte di un genuino rimborso spese”.

⁵⁶⁷ Corte di giustizia, sez. V, 28 gennaio 2016, C-50/14, punti dal 57 a 63.

⁵⁶⁸ Sulla base del secondo quesito si chiedeva infatti alla Corte se occorresse “una preventiva comparazione di offerte provenienti da più operatori omogenei (eventualmente anche comunitari) e titolati all’affidamento diretto, onde limitare il rischio dell’esposizione di costi inefficienti o non

Sul punto si è rilevato come un aspetto caratterizzante il sistema di affidamento diretto sia proprio l'assenza di qualsivoglia forma di pubblicità, in ragione di ciò non configurandosi per gli enti pubblici alcun obbligo di esperire simili procedure comparative⁵⁶⁹.

Ciononostante, non si è mancato di osservare come una tale modalità di affidamento debba in ogni caso contribuire all'effettività degli scopi alla stessa sottesi, non potendo - in osservanza al principio del divieto di abuso del diritto - celarsi dietro l'attività di volontariato, il perseguimento di finalità lucrative⁵⁷⁰.

Con riferimento all'ultima delle questioni sollevate, concernente la doverosità di una predeterminazione per le associazioni affidatarie di limiti percentuali allo svolgimento di attività commerciali, si è sostanzialmente fatto appello, ancora una volta, alla competenza nazionale⁵⁷¹.

A questo proposito si è infatti evidenziato come ciascuno Stato posseda una propria discrezionalità in merito alla scelta di fissare o meno un limite quantitativo allo svolgimento di simili ulteriori forme di attività⁵⁷².

Ciò, nondimeno, con la precisazione per cui in tal modo non debba essere scalfita la natura di questi stessi organismi associativi, per i quali ogni attività commerciale deve risultare marginale e, comunque, costituire un "sostegno" al perseguimento dell'attività di volontariato⁵⁷³.

Le osservazioni del giudice europeo⁵⁷⁴, pertanto, appaiono estremamente significative, in quanto hanno concesso allo stesso, attraverso la disamina degli

congrui" e se pertanto in tal senso dovesse essere interpretata una normativa nazionale che avesse consentito una simile modalità di affidamento.

⁵⁶⁹ Corte di giustizia, sez. V, 28 gennaio 2016, C-50/14, punti 69 e 70. Quest'ultimo, in specie, è chiaro nel rilevare che "la mancanza di obblighi di pubblicità implica che le autorità pubbliche che ricorrono, nelle suddette condizioni, ad associazioni di volontariato non siano tenute, ai sensi del diritto dell'Unione, a procedere a una comparazione tra gli organismi di volontariato".

⁵⁷⁰ Corte di giustizia, sez. V, 28 gennaio 2016, C-50/14, punto 71.

⁵⁷¹ La terza questione sollevata dal T.a.r. Piemonte infatti poneva il seguente quesito: "se le associazioni di volontariato titolari di affidamenti diretti debbano essere soggette a precisi limiti percentuali di parallelo accesso al mercato, e se pertanto in tal senso debba essere interpretata la disposizione nazionale che prescrive la marginalità delle attività commerciali di queste associazioni".

⁵⁷² *Ivi*, punto 76.

⁵⁷³ Ai punti 77 e 78, difatti, si richiama l'attenzione - anche sulla scorta di quanto statuito nella sentenza "Spezzino" - sul necessario "rispetto della natura stessa di tali associazioni di volontariato".

⁵⁷⁴ Sulle quali si veda quanto rilevato da M. MARRAMA, *Volontariato ed attività amministrativa*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 11/2017, pp. 1031 ss..

stimolanti rilievi del tribunale amministrativo, di individuare soluzioni interpretative volte a definire con maggior nitidezza aspetti ancora controversi del regime di affidamento diretto.

Tuttavia, l'aspetto su cui verosimilmente l'operazione ermeneutica della Corte di giustizia sembra assumere un rilievo preminente, attiene alla sostanziale estensione degli approdi interpretativi cui era pervenuta sul versante del trasporto d'urgenza, anche al trasporto ordinario.

Per cui è sulla scorta della lettura coordinata di queste due pronunce che è possibile apprezzare lo stato di avanzamento dell'elaborazione giurisprudenziale europea in materia, la quale, dinanzi a esigenze a forte connotazione solidaristica, sembra ammettere, su entrambi i versanti, un bilanciamento con i principi posti a tutela della concorrenza

I contenuti innovativi di una simile riflessione interpretativa, ancora una volta, sembrano aver fatto breccia a livello nazionale laddove, proprio in questo senso, si sono forniti a ridosso della pronuncia sovranazionale taluni chiarimenti di non poco rilievo.

Ci si riferisce, in specie, ad alcune puntualizzazioni offerte dal giudice amministrativo che, intervenuto poco dopo le indicazioni del Collegio europeo⁵⁷⁵, non ha mancato di trasporre a livello interno i principi sviluppati in sede sovranazionale, nonché di fornire ulteriori interessanti spunti di approfondimento.

Il Consiglio di Stato ha in proposito osservato come, analogamente al trasporto d'urgenza ed emergenza, anche nel trasporto ordinario sussistano in realtà analoghe esigenze di tutela equilibrata e proporzionata della salute pubblica,

⁵⁷⁵ Ci si riferisce in particolare alle pronunce del Consiglio di Stato, sez. III, 10 agosto 2016, n. 3615 e 11 novembre 2016, n. 4902. È interessante notare come prima dell'intervento della Corte di giustizia sulla vicenda "Casta", il T.a.r. Piemonte, sez. II, 26 giugno 2015, n. 1082 avesse già in qualche modo accolto un'interpretazione estensiva delle puntualizzazioni offerte dal giudice europeo sulla vicenda "Spezzino" con riguardo al solo trasporto d'urgenza ed emergenza, riferendosi anche ai servizi di trasporto sanitario interospedaliero programmato e di trasporto su patologie autorizzabili e continuazione di cure, prevalentemente riconducibili al trasporto di soggetti dializzati. Nello stesso senso è possibile richiamare il precedente del T.a.r. Marche, sez. I, 30 dicembre 2015, n. 934 che ha ritenuto ammissibile una deroga al regime concorrenziale con riguardo a una vicenda concernente un servizio di trasporto più ampiamente considerato - come tale, non circoscritto a quello dell'emergenza/urgenza - e riguardante anche i trasporti programmati a chiamata e i trasporti a supporto delle fasi collegate agli eventi di espanto organi.

di solidarietà sociale nonché di efficienza di bilancio, quali presupposti per un legittimo ricorso alla “modalità organizzatoria” dell’affidamento diretto⁵⁷⁶.

Difatti, la deroga alla disciplina appaltizia appare fondata, non solo su ragioni connesse al carattere necessariamente tempestivo delle prestazioni, ma anche su logiche legate alla contestuale realizzazione di finalità solidaristiche e di risparmio economico, come tali ravvisabili anche nel trasporto ordinario⁵⁷⁷.

Non si è riscontrata, peraltro, alcuna forma di discriminazione irragionevole con riguardo all’esclusione, per le cooperative sociali, dalla possibilità di svolgere simili prestazioni, ammettendosi un tale regime di affidamento solo con riguardo alle associazioni di volontariato.

Pur essendo infatti innegabile che anche attraverso il modulo cooperativo possano perseguirsi scopi per lo più solidaristici, è del pari vero che le relative organizzazioni posseggono aspetti di differenziazione rispetto, appunto, al volontariato.

Ciò, specificamente, a partire dal diverso fondamento costituzionale ad esse ascrivibile, nell’un caso individuato nell’art. 45 Cost. - laddove si riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata - mentre, nell’altro, ricondotto al combinato disposto degli articoli 2 e 118 Cost.⁵⁷⁸.

Anche sulla scorta di questo rilievo si è pertanto sottolineato come, ferme restando le menzionate finalità cui parimenti aspirano le cooperative sociali, queste in verità assicurino un vantaggio economico per i relativi membri, in ciò presentando un aspetto di netta differenziazione rispetto agli organismi di volontariato, i quali non conferiscono alcun tipo di utilità economica - neppure mediata - ai rispettivi associati⁵⁷⁹.

Non si è quindi riscontrato alcun aspetto discriminatorio nel trattamento assicurato all’attività volontaria, in quanto, trattandosi in modo diverso soggetti

⁵⁷⁶ Consiglio di Stato, sez. III, 11 novembre 2016, n. 4902, punto 5.2.

⁵⁷⁷ *Ibidem*. Sul punto può essere utile richiamare un passaggio della pronuncia Consiglio di Stato, sez. III, 10 agosto 2016, n. 3615, nella quale si è osservato come in realtà anche i servizi di trasporto sanitario in genere restino “comunque connessi alle ragioni di necessità ed urgenza tipiche del settore, dovendo essere i servizi di trasporto, ordinari e non, fungibili ove necessario a far fronte alle emergenze”.

⁵⁷⁸ In questo senso la pronuncia del Consiglio di Stato, sez. III, 10 agosto 2016, n. 3615, punto 13.

⁵⁷⁹ Consiglio di Stato, sez. III, 11 novembre 2016, n. 4902, punti 6.2 e 6.3.

giuridici differenti⁵⁸⁰, si è optato ragionevolmente per un regime di favore nei confronti di quelle organizzazioni fondate sull'azione spontanea e del tutto disinteressata dei rispettivi aderenti.

Sulla scorta di simili osservazioni, pertanto, è possibile comprendere come, successivamente alla pronuncia “Casta”, l'interpretazione del giudice amministrativo nazionale abbia nella sostanza seguito - fornendo ulteriori e interessanti precisazioni - il percorso tracciato dal Collegio europeo.

Deve considerarsi, tuttavia, come una simile impostazione si sia collocata sullo sfondo di un quadro regolatorio alquanto complesso e in continuo mutamento, che ha ben presto condotto a rimettere in discussione queste stesse coordinate ermeneutiche sulle quali sembrava ormai assestarsi, alla luce delle interpretazioni della Corte di giustizia, il giudice nazionale.

Ci si riferisce, in particolare, oltre che all'approvazione del nuovo codice del Terzo settore, che ha dedicato al trasporto sanitario un'apposita disposizione⁵⁸¹, anche alla complessa normativa europea e nazionale in tema di contratti pubblici, che parimenti ha contemplato un regime del tutto peculiare con riguardo alla materia che ci occupa.

I più recenti orientamenti del giudice nazionale⁵⁸², oltre al dettato codicistico di settore⁵⁸³, hanno da ultimo valorizzato infatti proprio il rinnovato contesto di disciplina nella materia appaltizia e ciò con il precipuo scopo di comprendere la

⁵⁸⁰ A questo riguardo può richiamarsi anche la sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, 16 ottobre 2013, n. 5035, punto 5, laddove si è parimenti osservato come, diversamente dalle associazioni di volontariato, in cui l'impegno dei rispettivi appartenenti non può essere in alcun modo retribuito, le cooperative sociali “hanno, come fine ultimo o prevalente, quello mutualistico, di soddisfacimento dei bisogni dei soci e alla loro base vi è la comune volontà dei membri, di tutelare i propri interessi di consumatori, operatori culturali, ai fini di un possibile inserimento nel mercato del lavoro di soci in quanto persone svantaggiate ecc...”.

⁵⁸¹ Art. 57, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, rubricato “Servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza”. Il comma 1, dedicato in particolare al servizio di trasporto di emergenza e urgenza, così recita: “I servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza possono essere, in via prioritaria, oggetto di affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, aderenti ad una rete associativa di cui all'articolo 41, comma 2, ed accreditate ai sensi della normativa regionale in materia, ove esistente, nelle ipotesi in cui, per la natura specifica del servizio, l'affidamento diretto garantisca l'espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione”.

⁵⁸² Si veda, tra le altre, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, 22 febbraio 2018, n. 1139.

⁵⁸³ Sui contenuti innovativi del Codice del Terzo settore, anche con riguardo alle novità inerenti i rapporti tra pubblica amministrazione e privato sociale, ci soffermeremo specificamente nel prossimo capitolo, dedicato al complessivo impianto riformatore.

possibile estensione da riconoscersi ad eventuali deroghe al regime concorrenziale in favore di organismi non lucrativi.

Per questa ragione sembra opportuno analizzare *funditus* quella peculiare regolamentazione europea e nazionale che in tema di contratti pubblici, oltre a prevedere uno specifico regime dedicato al trasporto sanitario, ha disegnato un più ampio sistema regolatorio volto a riconoscere le specificità degli interessi e degli organismi non lucrativi coinvolti nell'affidamento di servizi a rilevanza sociale.

4. La nuova disciplina sui contratti pubblici e il Terzo settore.

La materia dei contratti pubblici⁵⁸⁴ rappresenta una tematica di grande attualità, la cui più recente evoluzione è stata caratterizzata dall'intervento di alcuni rilevanti provvedimenti normativi, europei e nazionali, che hanno introdotto in questo ambito significative novità⁵⁸⁵.

A livello europeo sono state infatti adottate tre importanti direttive, ovverosia la 2014/24/UE, la 2014/25/UE e la 2014/23/UE, concernenti rispettivamente gli appalti pubblici nei “settori ordinari” e in quelli “speciali”⁵⁸⁶, nonché l'aggiudicazione dei contratti di concessione⁵⁸⁷.

Tale disciplina, come noto, ha trovato un proprio recepimento a livello nazionale con il d.lgs. 18 aprile 2016, n.50⁵⁸⁸, ovverosia il “codice dei contratti

⁵⁸⁴ Sembra opportuno ricordare come a livello prettamente nominalistico con il termine “contratti pubblici” non si faccia riferimento, astrattamente, al solo settore degli appalti. Questi ultimi, difatti, pur costituendo una parte indubbiamente significativa del settore contrattualistico pubblico, non possono dirsi ad esso integralmente assimilabili. In questo ambito, invero, sono ricompresi altresì i contratti “attivi” (in cui l'amministrazione percepisce un corrispettivo) nonché, ovviamente, le concessioni.

⁵⁸⁵ Si ricorda come la materia fosse precedentemente disciplinata dal d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, adottato in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.

⁵⁸⁶ Come noto, si tratta dei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.

⁵⁸⁷ Sulle direttive si vedano, *ex multis*, i contributi di M. P. CHITI, *Le direttive 2014 dell'Unione europea sui contratti pubblici e i problemi della loro attuazione in Italia*, in AA. VV., *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, Milano, 2016, pp. 89 ss.; G. D. COMPORTE, *La sfida delle nuove direttive europee in materia di appalti e concessioni*, in *Federalismi.it*, n. 6/2015, nonché F. MARTINES, *Le direttive Ue del 2014 in materia di contratti pubblici e l'articolato processo di integrazione europea nel diritto interno degli appalti*, *ivi*, n. 11/2015, pp. 1 ss..

⁵⁸⁸ Per un commento al codice, *ex multis*, F. CARINGELLA, P. MANTINI, M. GIUSTINIANI, *Il nuovo diritto dei contratti pubblici*, Roma, 2016; R. DE NICTOLIS, *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Urb. e app.*, n.5/2016, pp. 503 ss.; R. GAROFOLI, G. FERRARI (a cura di), *Codice dei*

pubblici”⁵⁸⁹, che a sua volta ha assistito ad alcune modifiche sulla scorta del “correttivo”⁵⁹⁰ di cui al d.lgs. 19 aprile 2017, n.56.

Questo impianto normativo assume una particolare pregnanza nell’ambito della presente indagine, atteso che al suo interno sono disciplinati alcuni aspetti certamente significativi sotto il profilo dei modi e delle forme di interazione fra i pubblici poteri e il Terzo settore.

Tale circostanza può apprezzarsi anzitutto da quanto affermato nel considerando 28 della direttiva 2014/24/UE che, proprio con riguardo alla materia del trasporto sanitario, ha valorizzato le caratteristiche dei soggetti della solidarietà sociale coinvolti nello svolgimento di un simile servizio.

Si prevede, in particolare, che dall’ambito di applicazione della direttiva venga escluso il (solo) servizio di emergenza svolto da associazioni senza scopo di lucro, e ciò in quanto il peculiare connotato di queste ultime potrebbe difficilmente essere preservato nel caso di procedure selettive fondate su regole concorrenziali⁵⁹¹.

Secondo tale “considerando”, tuttavia, una simile esclusione deve rimanere circoscritta, avendosi cura di precisare come per il trasporto non d’urgenza⁵⁹²

contratti pubblici, Molfetta, 2017; A. PAJNO, *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell’economia e contrasto alla corruzione*, in AA. VV., *La nuova disciplina dei contratti*, cit., pp. 29 ss..

⁵⁸⁹ Si rammenta come l’originaria denominazione del provvedimento - modificata per effetto del decreto correttivo con l’attuale “Codice dei contratti pubblici” - così disponesse: “Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori servizi e forniture”. Tale scelta nominalistica, pur apparendo indubbiamente meno immediata, rappresentava una scelta con ogni probabilità formalmente più corretta. La disciplina codicistica, difatti, regola i soli contratti “non attivi”, come gli appalti e le concessioni, mentre nel termine “contratti pubblici” generalmente inteso potrebbero essere altresì ricompresi i contratti “attivi”, che invece vengono ancora disciplinati dalla legge di contabilità di Stato (r.d. 2440/1923). In tal senso si esprime anche la manualistica più approfondita e, in particolare, F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2016, p. 1629.

⁵⁹⁰ Su tale provvedimento M. P. CHITI, *Le modifiche al Codice dei contratti pubblici: un “correttivo scorretto”?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2017, pp. 453 ss., nonché F. CARINGELLA, M. PROTTO (a cura di), *Il codice dei contratti pubblici dopo il correttivo*, Roma, 2017.

⁵⁹¹ Fornisce questa “giustificazione” lo stesso considerando 28 laddove afferma che “il carattere particolare di tali organizzazioni sarebbe difficile da preservare qualora i prestatori di servizi dovessero essere scelti secondo le procedure di cui alla presente direttiva”. In senso conforme si veda il considerando 36 della Direttiva 2014/23/UE.

⁵⁹² Denominato, nella direttiva, semplicemente “trasporto di pazienti in ambulanza”.

debbano comunque trovare applicazione le regole in tema di appalti e, in specie, il regime c.d. “alleggerito”⁵⁹³.

L’articolato normativo europeo difatti, al di là del trasporto sanitario, mostra una più generale attenzione verso talune categorie di servizi alla persona, tra cui i servizi sociali, per i quali prevede una disciplina per così dire “attenuata”.

Di questi ultimi servizi, in particolare, viene evidenziata la limitata dimensione transfrontaliera, nonché l’attitudine ad essere prestati nell’ambito di contesti variabili in ciascuno Stato membro: da qui, la necessità di stabilire un regime specifico con riguardo ai relativi appalti, attraverso la previsione di una soglia più elevata⁵⁹⁴.

Solo al di sopra di tale soglia, non a caso, potrà operare la stessa direttiva, seppur limitatamente al menzionato regime “alleggerito”; ciò in quanto, in presenza di una soglia inferiore, i servizi sociali non assumono di regola interesse per i prestatori di altri Stati.

Il considerando 114, per la particolare “sensibilità” di tali servizi, riconosce poi un significativo margine di discrezionalità a ciascuno Stato membro nelle modalità di scelta dei relativi prestatori, avendo modo di osservare altresì come la disciplina europea si limiti in realtà a stabilire regole essenzialmente orientate a garantire l’osservanza di esigenze di trasparenza e di parità di trattamento.

Conformemente a simili indicazioni, l’aggiudicazione degli appalti di servizi sociali di valore pari o superiore a 750.000 euro, deve avvenire secondo il regime “alleggerito” di cui agli articoli 74 ss.⁵⁹⁵, che, proprio sul fronte della trasparenza, contempla un peculiare sistema pubblicitario attraverso cui le amministrazioni possono rendere nota l’intenzione di aggiudicare un appalto in tale ambito⁵⁹⁶.

La direttiva in esame, in ogni caso, oltre ad escludere dalla sua operatività il trasporto sanitario d’emergenza e ad accogliere un tale regime “alleggerito”, ha

⁵⁹³ Al considerando 28 si specifica infatti come i servizi consistenti esclusivamente nel “trasporto dei pazienti in ambulanza, dovrebbero essere soggetti al regime speciale previsto per i servizi sociali e altri servizi specifici (“regime alleggerito”). Di conseguenza, anche gli appalti misti per la prestazioni di servizi di ambulanza in generale dovrebbero essere soggetti al regime alleggerito se il valore dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza fosse superiore al valore di altri servizi di ambulanza”.

⁵⁹⁴ Considerando 114 della Direttiva 2014/24/UE. In senso conforme il considerando 120 della Direttiva 2014/25/UE.

⁵⁹⁵ Si rammenta come oltre ai servizi sociali, il “regime alleggerito” trovi operatività altresì per gli altri servizi indicati dall’allegato XIV.

⁵⁹⁶ Si tratta del Titolo III, Capo I, articoli 74 ss. della Direttiva 2014/24/UE.

disposto un'ulteriore significativa innovazione degna di rilievo nell'ambito della presente riflessione.

Ci si riferisce, in specie, alla possibilità riconosciuta agli Stati membri di prevedere procedure “riservate” per l'aggiudicazione di determinati appalti nei servizi sociali, sanitari e culturali a organismi che posseggano specifiche caratteristiche⁵⁹⁷.

Una simile riserva interessa infatti quelle organizzazioni che perseguono una missione di servizio pubblico connessa a quegli stessi servizi, che reimpieghino internamente i profitti per il soddisfacimento dei relativi scopi e che, da ultimo, siano gestite sulla base di principi di azionariato o di partecipazione dei rispettivi membri⁵⁹⁸.

Si prevede, tuttavia, che i contratti scaturenti da simili procedure riservate non possano comunque avere una durata superiore ai tre anni⁵⁹⁹, intendendosi in tal modo assicurare un avvicendamento nell'erogazione delle prestazioni⁶⁰⁰.

Malgrado le perplessità suscitate da quest'ultima limitazione⁶⁰¹, siffatto regime sembra assumere un rilievo non secondario proprio con riguardo agli enti

⁵⁹⁷ In base al par. 1 dell'art. 77 della Direttiva 2014/24/UE, infatti, “gli Stati membri possono prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici possano riservare ad organizzazioni il diritto di partecipare alle procedure per l'aggiudicazione di appalti pubblici esclusivamente per i servizi sanitari, sociali e culturali di cui all'articolo 74 identificati con i codici CPV 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, da 85000000-9 a 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4, 98133110-8”.

⁵⁹⁸ Si osservi in proposito quanto previsto dal Considerando 118 e dall'art. 77 della Direttiva in esame. Quest'ultima disposizione, in particolare, al par. 2 dispone che un'organizzazione a tal fine deve soddisfare le seguenti condizioni: “a) il suo obiettivo è il perseguimento di una missione di servizio pubblico legata alla prestazione dei servizi di cui al paragrafo 1; b) i profitti sono reinvestiti al fine di conseguire l'obiettivo dell'organizzazione. Se i profitti sono distribuiti o redistribuiti, ciò dovrebbe basarsi su considerazioni partecipative; c) le strutture di gestione o proprietà dell'organizzazione che esegue l'appalto sono basate su principi di azionariato dei dipendenti o partecipativi, ovvero richiedono la partecipazione attiva di dipendenti, utenti o soggetti interessati [...]”.

⁵⁹⁹ Art. 77, par. 2, lett. d).

⁶⁰⁰ Nel par. 5 della disposizione, invero, si prevede come la Commissione debba valutare gli effetti dello stesso art. 77 e trasmettere una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio entro il 18 aprile 2019.

⁶⁰¹ A questo proposito si veda infatti quanto osservato in ITACA, *Documento di analisi della Direttiva 2014/24/UE in materia di appalti pubblici*, Roma, 2015, p. 138, nel quale si rileva come i servizi alla persona frequentemente vengano “a torto o a ragione, gestiti dalle stesse cooperative che, operando sul territorio, hanno progettato i servizi che, di volta in volta, gestiscono in maniera quasi istituzionalizzata. L'utente del resto, di norma, non ama la “rotazione” (si pensi a delicati servizi rivolti ai disabili, all'infanzia), ma la continuità”. Ciò, in particolare, potrebbe determinare il rischio che all'interno delle varie esperienze regionali “la riserva, se utilizzata in modo acritico, potrebbe addirittura creare effetti ‘indesiderati’”. Questo aspetto è stato posto in rilievo anche da

del Terzo settore, cui in presenza di simili condizioni possono essere dunque riservate apposite procedure per l'affidamento di servizi⁶⁰².

Ad ogni modo, le menzionate innovazioni⁶⁰³ hanno trovato accoglimento nell'esperienza nazionale con il d.lgs. 50/2016 il quale, nonostante l'autonomia riconosciuta agli Stati membri dalla direttiva⁶⁰⁴, non sembra essersi troppo discostato da quanto previsto a livello europeo.

Le disposizioni da prendere in considerazione, in particolare, sono contenute negli articoli 140, 142, 143 e 144, che recano il regime "alleggerito" da applicarsi agli appalti nei servizi sociali sopra soglia⁶⁰⁵.

Più specificamente, mentre gli articoli 142, 143 e 144 sono dedicati agli appalti nei servizi sociali per i settori ordinari, l'art. 140 è invece dedicato alle procedure di aggiudicazione degli appalti di servizi sociali riguardanti i settori speciali⁶⁰⁶.

A quest'ultima disposizione, peraltro, in sede interpretativa è stata conferita la qualifica di "norma residuale"⁶⁰⁷, atteso che la disciplina in tal caso applicabile,

L. MAZZEO, *Gli appalti (e le concessioni) nei servizi sociali: un regime - non troppo - "alleggerito" frutto di una "complicata semplificazione"*, in *Urb. e app.*, nn. 8-9/2016, p. 1011.

⁶⁰² Sul punto si vedano ancora le riflessioni sviluppate in ITACA, *Documento di analisi*, cit., p. 138, in cui si evidenzia come con tale previsione si superi "tutto il (precedente) dibattito inerente alla possibilità (o meno) di espletare selezioni a concorrenza limitata o addirittura riservate al terzo settore" e ciò dinanzi a un orientamento giurisprudenziale interno - tra cui, Consiglio di Stato, sez. I, 12 novembre 2003, n. 3835 - che sembrava restio ad ammettere una simile possibilità.

⁶⁰³ In merito ai contenuti innovativi delle direttive europee con specifico riferimento alla materia in analisi, P. MICHIARA, *Contrattazione e servizi "relazionali" ai sensi delle direttive comunitarie 2014/23/UE e 2014/24/UE. Spunti per un inquadramento*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, pp. 461 ss..

⁶⁰⁴ In questo senso, specificamente, il considerando 114 della Direttiva 2014/24/UE. Tale aspetto è stato rilevato in dottrina anche da D. CALDIROLA, *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017*, cit., p. 18.

⁶⁰⁵ Tale soglia, in particolare, se nei settori ordinari è fissata in 750.000 euro, nei settori speciali è stabilita in 1.000.000 euro. A tal proposito, è bene ricordare come per gli appalti sotto soglia dovrà osservarsi la disciplina prevista dall'art. 36 del codice. Sulle procedure per l'affidamento dei contratti pubblici sotto soglia si veda AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Linee Guida n. 4, di attuazione del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici"*. Aggiornate al Decreto Legislativo 19 aprile 2017, n. 56, con delibera del Consiglio n. 206 del 1 marzo 2018, reperibile su *Anticorruzione.it*.

⁶⁰⁶ Su tale disciplina, si veda il contributo di S. PICONE, *Appalti nei servizi sociali*, in R. GAROFOLI, G. FERRARI (a cura di), *La nuova disciplina degli appalti*, Molfetta, 2016, pp. 2237 ss., nonché di C. POLIDORI, *I contratti pubblici nel settore dei servizi sociali*, in *Igitalia.it*, 2017, pp. 7 ss..

⁶⁰⁷ In tal senso R. MICCÙ, A. PALMACCIO, *Tra primo e Terzo settore: una prima introduzione alla disciplina dei rapporti tra p.a. e non-profit nella gestione dei servizi*, in *Non profit*, n.2/2017,

salvo che per taluni aspetti⁶⁰⁸, sarà quella di cui ai menzionati articoli 142, 143 e 144 relativi ai settori ordinari.

Giova pertanto soffermarsi sugli appalti di servizi sociali in questi ultimi settori, al fine di evidenziare come al loro interno si preveda un regime in dottrina definito come “semplificato” con riguardo agli obblighi di pubblicità⁶⁰⁹.

Gli enti pubblici, infatti, possono manifestare l'intento di affidare i servizi in questione, oltre che attraverso un bando di gara, altresì avvalendosi di un avviso di preinformazione, il quale, pubblicato “in maniera continua”, deve contenere l'invito degli operatori economici a manifestare il proprio interesse per iscritto⁶¹⁰.

Grazie al correttivo al codice dei contratti⁶¹¹, nondimeno, è stato introdotto nell'ambito dell'art. 142 un complesso di previsioni che vanno a definire un ulteriore regime - qualificabile come “meno alleggerito”⁶¹² o “intermedio”⁶¹³ - per alcuni servizi espressamente elencati riguardanti il settore socio-sanitario⁶¹⁴.

Conformemente all'art. 76 della Direttiva 24/2014/UE, in specie, tale “sotto-disciplina” chiarisce come l'affidamento di simili servizi debba assicurare in ogni caso alcuni obiettivi qualitativi, nonché tenere in considerazione le particolari

p. 54 ss.. A questo proposito si osserva, peraltro, come un tale assetto di disposizioni risulti “frastagliato” e determini una sorta di “inversione” quanto all’“ordine dei concetti di genere a specie”. Questo perché il codice introduce dapprima, con l'art. 140, la disciplina per i settori ‘speciali’ e solo dopo, nelle disposizioni di cui agli artt. 142, 143 e 144, quella dei settori ‘ordinari’.

⁶⁰⁸ Sul punto è possibile ricordare come l'art. 140 al comma 1 preveda che “per quanto riguarda la disciplina della pubblicazione degli avvisi e dei bandi, gli enti aggiudicatori che intendono procedere all'aggiudicazione di un appalto per i servizi di cui al presente comma rendono nota tale intenzione con una delle seguenti modalità: a) mediante un avviso di gara; b) mediante un avviso periodico indicativo, che viene pubblicato in maniera continuativa. L'avviso periodico indicativo si riferisce specificamente ai tipi di servizi che saranno oggetto degli appalti da aggiudicare. Esso indica che gli appalti saranno aggiudicati senza successiva pubblicazione e invita gli operatori economici interessati a manifestare il proprio interesse per iscritto; c) mediante un avviso sull'esistenza di un sistema di qualificazione che viene pubblicato in maniera continuativa”.

⁶⁰⁹ D. CALDIROLA, *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, cit., p. 19.

⁶¹⁰ Così, l'art. 142, comma 1, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

⁶¹¹ D.lgs. 19 aprile 2017, n. 56.

⁶¹² R. MICCÙ, A. PALMACCIO, *Tra primo e Terzo settore: una prima introduzione alla disciplina dei rapporti tra p.a. e non-profit nella gestione dei servizi*, cit., p. 57.

⁶¹³ CONSIGLIO DI STATO, Adunanza della Commissione speciale del 22 marzo 2017, *Articoli 140, 141, 142 (servizi sociali nei settori speciali e ordinari, concorsi di progettazione nei settori speciali)*, reperibile su *Giustizia-amministrativa.it*, p. 109.

⁶¹⁴ L'art. 142, comma 5-bis, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, prevede infatti come il regime “meno alleggerito” trovi applicazione per una serie di servizi nei settori ordinari e specificamente per: servizi sanitari, servizi sociali e servizi connessi; servizi di prestazioni sociali; altri servizi pubblici, sociali e personali, inclusi servizi forniti da associazioni sindacali, da organizzazioni politiche, da associazioni giovanili e altri servizi di organizzazioni associative.

esigenze delle diverse categorie di utenti e gruppi svantaggiati che vengano in rilievo⁶¹⁵.

Si prevede, peraltro, che in tale ambito trovino operatività alcune disposizioni previste per le normali procedure di gara e ciò, tanto con riguardo alla scelta del contraente, quanto in merito alle tecniche e agli strumenti di affidamento⁶¹⁶.

Sulla medesima falsariga si rinvia a una serie di ulteriori importanti previsioni codicistiche⁶¹⁷, avendo cura di precisare come il criterio di aggiudicazione debba comunque identificarsi in quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, determinata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo⁶¹⁸.

Alla luce di una simile disciplina - sulla quale il Consiglio di Stato ha prospettato talune perplessità⁶¹⁹ - si ritiene dunque condivisibile il rilievo per cui una regolamentazione nata come "alleggerita" abbia assunto in poco tempo aspetti di ben maggior complessità, essendosi previsti numerosi aggravamenti procedurali rispetto all'originario quadro regolatorio⁶²⁰.

Deve osservarsi, ad ogni modo, come il codice dei contratti abbia inoltre recepito le indicazioni derivanti dal contesto europeo laddove ha previsto la possibilità, per le amministrazioni, di riservare ad alcuni organismi il diritto di

⁶¹⁵ Art. 142, comma 5-ter, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, in cui si afferma come l'affidamento dei summenzionati servizi debba garantire "la qualità, la continuità, l'accessibilità, la disponibilità e la completezza dei servizi, tenendo conto delle esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati e promuovendo il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti".

⁶¹⁶ Si tratta, più puntualmente, degli articoli da 54 a 58 e da 60 a 65 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

⁶¹⁷ Tali disposizioni riguardano, in particolare, le specifiche tecniche, art. 68; le etichettature, art. 69; gli inviti ai candidati, art. 75; la fissazione di termini per la ricezione delle domande di partecipazione e delle offerte, art. 79; i motivi di esclusione, art. 80; i criteri di selezione e il soccorso istruttorio, art. 83.

⁶¹⁸ Art. 142, comma 5-septies, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50. Deve soggiungersi, per completezza, come in tale contesto figurino ulteriori previsioni in tema di raccordo con gli strumenti di programmazione di cui alla legislazione nazionale e regionale (comma 5-quater), di centralizzazione e qualificazione delle stazioni appaltanti (comma 5-quinques) nonché di regime applicabile in caso di appalti di servizi sotto soglia (comma 5-octies).

⁶¹⁹ CONSIGLIO DI STATO, Adunanza della Commissione speciale del 22 marzo 2017, cit., p. 111, il quale aveva invitato il Governo a "valutare l'espunzione dei commi da 5-bis a 5-novies, in quanto limitano la concorrenza in un vasto settore degli appalti pubblici".

⁶²⁰ R. MICCÙ, A. PALMACCIO, *Tra primo e Terzo settore: una prima introduzione alla disciplina dei rapporti tra p.a. e non-profit nella gestione dei servizi*, cit., p. 59.

partecipare alle procedure per l'aggiudicazione di appalti relativi ai servizi sanitari, sociali e culturali espressamente elencati⁶²¹.

In questo senso, si sono infatti riproposte quelle caratteristiche teleologiche, organizzative e gestionali che, per beneficiare di una simile riserva, tali organizzazioni debbono possedere⁶²².

Così, sembra esser stato previsto anche all'interno del disposto codicistico un "trattamento di favore"⁶²³ per gli enti del Terzo settore, che, nel caso in cui possiedano tali requisiti, possono beneficiare di un simile regime di gara "riservato".

Può essere utile rammentare, conclusivamente, come un peculiare trattamento di riserva sia stato altresì concepito con riferimento a taluni appalti in cui siano coinvolte le cooperative sociali, così come previsto dall'art. 112 del codice.

Viene riconosciuta invero la possibilità per gli enti pubblici di riservare il diritto di partecipare alle procedure di appalto e concessione, nonché di riservarne l'esecuzione, a operatori economici, cooperative sociali e loro consorzi, che perseguano tra i loro obiettivi quello dell'integrazione sociale e professionale di persone disabili o svantaggiate⁶²⁴.

Sulla scorta delle considerazioni sin qui svolte può pertanto comprendersi come la disciplina in materia di contratti pubblici, di per sé complessa e alquanto articolata, presenti aspetti di sicuro rilievo sotto il profilo dei rapporti tra pubblica amministrazione e Terzo settore.

In questo senso, sembrano orientarsi proprio i vari regimi dettati dall'illustrata normativa che, tanto sul fronte del regime "alleggerito" e "riservato", quanto - e soprattutto - sul versante del trasporto sanitario, sembrano

⁶²¹ Art. 143, comma 1, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

⁶²² Art. 143, comma 2, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

⁶²³ A. GUALDANI, *Il sistema delle esternalizzazioni nei servizi sociali: antiche questioni e nuove prospettive*, cit., p. 26. Sul punto si vedano anche le osservazioni di L. MAZZEO, *Gli appalti (e le concessioni) nei servizi sociali*, cit., p. 1011, che non manca di rilevare come una simile previsione sembri "superare la controversa questione circa la possibilità o meno di dare luogo a procedure selettive a concorrenza limitata o addirittura 'riservate' al Terzo settore; possibilità - come è noto - negata dalla giurisprudenza".

⁶²⁴ L'art. 112 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, a questo proposito specifica come le pubbliche amministrazioni possano altresì riservare l'esecuzione di simili procedure "nel contesto di programmi di lavoro protetti quando almeno il 30 per cento dei lavoratori dei suddetti operatori economici sia composto da lavoratori con disabilità o da lavoratori svantaggiati".

fornire un riconoscimento alle specificità degli organismi non lucrativi nello svolgimento di servizi a rilevanza sociale.

Un simile quadro normativo, che peraltro appare coerente rispetto ai valori della solidarietà e dell'economia sociale espressi anche a livello europeo⁶²⁵, pone nondimeno un problema di coordinamento con tutte le altre modalità di affidamento di servizi al Terzo settore previsti dall'ordinamento.

Per questo si è da tempo avvertita⁶²⁶ la necessità di approntare una normativa omogenea in grado di far fronte alla necessità di un raccordo tra i vari meccanismi e discipline coinvolti, sì da trovare un adeguato bilanciamento tra le contrapposte esigenze della solidarietà e della concorrenza⁶²⁷: aspetto, questo, sul quale è stato chiamato a far chiarezza anche il recente codice del Terzo settore⁶²⁸.

5. Pubblica amministrazione e Terzo settore: un rapporto in continua evoluzione nel contesto costituzionale solidaristico e sussidiario. Alcuni spunti d'analisi conclusivi.

La molteplicità degli strumenti e delle forme di raccordo che, come si è visto, vengono a caratterizzare i rapporti fra pubblica amministrazione e Terzo settore, rendono l'idea di come un simile campo d'indagine si presenti quanto mai articolato.

⁶²⁵ Sanciti, rispettivamente, dagli articoli 2 e 3, par. 3, del Trattato di Lisbona.

⁶²⁶ In questo senso si vedano le osservazioni dell'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016*, cit., p. 3, nonché di L. MAZZEO, *Gli appalti (e le concessioni) nei servizi sociali*, cit., p. 1013 e di C. POLIDORI, *I contratti pubblici nel settore dei servizi sociali*, cit., p. 22. Sul punto è interessante peraltro il rilievo di D. CALDIROLA, *Servizi sociali, riforma del Terzo settore e nuova disciplina degli appalti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, che ricorda come nei pareri parlamentari sullo schema della prima versione del codice dei contratti pubblici fosse stato previsto, attraverso un riferimento alla legge n. 328 del 2000, una forma di "raccordo tra la disciplina generale degli appalti e il sistema di affidamento dei servizi sociali, nel quadro della disciplina nazionale e regionale in materia di sistema integrato di interventi e servizi sociali". Ciò malgrado, una simile disposizione non è stata poi recepita nella versione finale del decreto.

⁶²⁷ A. ALBANESE, *Le convenzioni fra enti pubblici, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale nel Codice del Terzo settore. Il confronto col diritto europeo*, in *Non profit*, n.3/2017, p. 197.

⁶²⁸ Tale articolato, lo si anticipa, malgrado abbia dettato una specifica disciplina dei rapporti fra pubblica amministrazione e privato sociale, non sembra aver colto integralmente una simile opportunità. Su questo e su altri aspetti di complessità della nuova normativa, tuttavia, ci soffermeremo nella parte del lavoro dedicata all'intero processo riformatore e ai suoi profili di criticità.

In tale ambito, difatti, si sono consolidati una serie di meccanismi che in modo differenziato hanno concorso a definire giuridicamente una trama di relazioni variegata e sulla quale si sono avvicendate nel tempo normative tra loro eterogenee.

La diversità di strumenti che tradizionalmente hanno scandito questo stesso insieme di “interazioni”, ha indotto anche l’Autorità nazionale anticorruzione a compiere uno sforzo interpretativo, orientato ad assicurare una maggiore uniformità in tale composito contesto.

Quest’ultima, in specie, denunciando la scarsa organicità del quadro normativo di riferimento, ha inteso dare talune “indicazioni operative” agli enti pubblici che al di là delle normali procedure di gara intendessero affidare servizi sociali a organismi del Terzo settore⁶²⁹.

L’intervento “ricostruttivo” condotto dall’Autorità, oltre ad aver contribuito a meglio definire una simile materia, ha concorso altresì a delineare il terreno sul quale il codice del Terzo settore ha potuto disciplinare, successivamente, il tema dei rapporti fra pubblici poteri e privato sociale⁶³⁰.

Così, non è un caso se all’interno del nuovo *corpus* codicistico si faccia riferimento a molti degli strumenti su cui ci si è soffermati in precedenza e in relazione ai quali l’Anac ha adottato le ricordate linee guida, affrontandosi

⁶²⁹ AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016*, cit., p. 3. È interessante notare come l’Anac, nell’osservare come gli enti pubblici facciano sovente ricorso al Terzo settore per l’acquisto e l’affidamento di servizi, abbia posto specificamente in evidenza il dato per cui una simile opzione organizzativa abbia il “vantaggio di promuovere un modello economico socialmente responsabile in grado di conciliare la crescita economica con il raggiungimento di specifici obiettivi sociali, quali, ad esempio, l’incremento occupazionale e l’inclusione e integrazione sociale”. Parimenti rilevante è la considerazione per cui, malgrado il non trascurabile peso economico che i servizi sociali determinano sulle casse pubbliche, non potesse - al momento dell’adozione delle dette linee guida - riscontrarsi una normativa di settore unitaria in grado di disciplinare organicamente l’affidamento di contratti pubblici ai soggetti operanti nel Terzo settore. Questo provvedimento dell’Autorità è intervenuto infatti nelle more del recepimento delle direttive sui contratti pubblici e per questo si legge al suo interno che le indicazioni fornite dall’Autorità “dovranno essere integrate a seguito delle modifiche che saranno introdotte con la riforma del terzo settore e il recepimento della direttiva 2014/24/UE [...] che disciplina i servizi sociali in un apposito capo (Capo I, Titolo III, artt. da 74 a 77), dettando per l’aggiudicazione dei relativi appalti di importo pari o superiore alla soglia di 750.000 euro un regime ‘alleggerito’”.

⁶³⁰ In questo senso si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, *Scheda di lettura sul Codice del Terzo settore. Atto del governo n. 417 art. 1, co. 2, lett. b), L. 6 giugno 2016, n. 106. Dossier - XVII legislatura, Maggio 2017*, p. 90, così come osservato anche da V. TONDI DELLA MURA, *Riforma del Terzo settore e principio di sussidiarietà*, in *Non profit*, n.3/2017, p. 56.

oltretutto a livello normativo il problema dell'affidamento diretto del servizio di trasporto sanitario.

Nel codice, difatti, è possibile trovare un apposito richiamo alla co-programmazione⁶³¹, alla co-progettazione⁶³² e all'accreditamento⁶³³, strumenti che si prevede debbano assicurare un coinvolgimento degli enti del Terzo settore nel rispetto, tra l'altro, delle regole relative alla programmazione sociale di zona⁶³⁴.

Ma, ancora, nel nuovo codice si è fatto riferimento alle convenzioni per lo svolgimento di attività e di servizi di interesse generale⁶³⁵, avendo cura di dettare anche una specifica regolamentazione delle modalità di affidamento del (solo) servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza⁶³⁶.

Ne deriva un sistema strutturato secondo fasi distinte in cui possono articolarsi le "forme relazionali" dei pubblici poteri con il privato sociale, che a partire dalla programmazione e progettazione degli interventi si sviluppa fino alla stessa attuazione di questi ultimi⁶³⁷.

Il quadro tracciato dalla riforma, pertanto, ci permette di apprezzare l'importanza della conoscenza del complesso strumentario che si è sopra approfondito, venendo in qualche modo il codice a riproporre, in una prospettiva "omogeneizzante", meccanismi e forme di relazione preesistenti.

Il tutto, nell'ottica di individuare un adeguato bilanciamento fra l'esigenza di assicurare la partecipazione del Terzo settore allo sviluppo qualitativo delle scelte da assumere e la necessità di non pregiudicare le attribuzioni proprie dei pubblici poteri nella definizione delle decisioni finali⁶³⁸.

Ad ogni modo, non volendo ora entrare nel merito di una riflessione che svilupperemo specificamente in seguito, è qui il caso di osservare come la tematica dei rapporti fra p.a. e Terzo settore, pur apparendo tecnica e settoriale, rechi in sé per la verità una valenza "di principio" non trascurabile sul versante costituzionale.

⁶³¹ Art. 55, comma 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁶³² Art. 55, comma 3, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁶³³ Art. 55, comma 4, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁶³⁴ Art. 55, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁶³⁵ Art. 56, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁶³⁶ Art. 57, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁶³⁷ SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, *Scheda di lettura sul Codice del Terzo settore*, cit., p. 89.

⁶³⁸ *Ibidem*.

In questo senso, possono ad esempio richiamarsi le sollecitazioni della dottrina gius-economica che, proprio nella prospettiva di una concreta attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, si è interrogata sulle migliori modalità di “combinazione” tra alcuni degli strumenti che vengono normalmente in rilievo nell’ambito dei rapporti fra i pubblici poteri e il privato sociale⁶³⁹.

Simili sollecitazioni teoriche⁶⁴⁰, in specie, sembrano assumere una rilevanza non marginale ai fini del discorso in analisi, poiché, a prescindere dalla loro stessa condivisibilità, testimoniano come il tema dei rapporti p.a./Terzo settore (e dei relativi strumenti di “relazione”) si presti a poter essere affrontato nella prospettiva dei principi costituzionali e, in particolare, di quello di sussidiarietà orizzontale.

Passando dalla sussidiarietà alla solidarietà, poi, è possibile osservare come un simile approccio “di principio” connoti la materia in analisi pure con riguardo a un’ulteriore problematica su cui ci si è soffermati, quella del trasporto sanitario, che come vedremo pone in realtà ulteriori e complesse problematiche sulla scorta del nuovo dettato codicistico e dei più recenti orientamenti giurisprudenziali che sullo stesso si stanno sviluppando.

⁶³⁹ Ci si riferisce, in particolare, a quanto sostenuto da M. MUSELLA, M. SANTORO, *L’economia sociale nell’era della sussidiarietà orizzontale*, Torino, 2012, pp. 73 ss.. Con un simile intento ci si è chiesti, specificamente, quali possano essere le più efficaci forme di raccordo tra “meccanismi di finanziamento del Terzo settore”, “procedure di accreditamento” e “modalità di affidamento dei servizi”. Volendo qui sintetizzare un argomento in realtà molto complesso, si rileva come una simile dottrina sia partita dalla considerazione in base alla quale la ricorrente formula secondo cui, in presenza di un accreditamento “chiuso” (e cioè, con un filtro quantitativo nell’accesso al mercato), si proceda ad affidamenti con gara che assicurano un finanziamento diretto dell’ente pubblico all’organizzazione di Terzo settore, debba con ogni probabilità riconsiderarsi. Ciò poiché in tal modo queste ultime si limiterebbero a operare esclusivamente “per conto” dell’amministrazione, senza poter fornire un ulteriore ed effettivo apporto, con un possibile pregiudizio, dunque, alla piena operatività del principio in questione. Per questo si è proposto un diverso modello, organizzato sulla combinazione tra accreditamento “aperto” (che richiede solo la presenza di requisiti qualitativi per l’accesso al mercato), finanziamento tramite “voucher” (ossia attraverso contributi pubblici “mediati” dalla scelta dei consumatori) e affidamento senza gara. In tal modo, per questi Autori, si potrebbe assicurare un più ampio coinvolgimento della società civile e, di conseguenza, una più concreta attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

⁶⁴⁰ *Ivi*, p. 83. L’assunto di fondo di questa tesi, inoltre, appare ben compendiato nell’affermazione per cui “lo strumento dell’accreditamento ‘aperto’, unito a quello della *voucherizzazione*, sembra una combinazione di scelte migliore se si vuole garantire che il sistema di *welfare* sia dinamico e propenso ad accogliere, in modo efficiente ed efficace nel tempo, il contributo che le organizzazioni di terzo settore possono dare in un’ottica di sussidiarietà orizzontale, valorizzando il più possibile la ‘persona’ e i suoi bisogni”.

Su questo versante può essere utile ricordare come, forse più che in altri, si ponga con una certa evidenza una “tensione” fra il valore solidaristico e le esigenze di tutela del mercato, bilanciamento che l’esperienza europea sembra non aver al momento “risolto” ad esclusivo vantaggio del principio di tutela della concorrenza.

In ogni caso, anche tale ultima questione rende bene l’idea di come il terreno dei rapporti fra enti pubblici e Terzo settore costituisca un importante ambito all’interno del quale poter vagliare, ancora una volta, la “tenuta” e l’effettività di principi di preminente rilievo costituzionale.

È nel quadro di un simile sistema di principi e valori, cui si accompagna peraltro un contesto normativo non poco articolato, che si pone allora il tema della riforma del Terzo settore.

Essa rappresenta certamente un’occasione per far chiarezza su una materia estremamente variegata e attorno alla quale ruotano, come si è visto, oltre che esigenze di razionalizzazione normativa, altresì precetti di primaria importanza nella prospettiva della Carta fondamentale.

Il tema dei rapporti fra pubblica amministrazione e privato sociale, pertanto, dovrà essere “riletto” alla luce delle innovazioni contenute nell’articolato codicistico, sì da comprendere i suoi aspetti di originalità e di criticità, nonché il suo modo di collocarsi rispetto alla concreta operatività di principi come la sussidiarietà, la solidarietà e la tutela della concorrenza.

È evidente tuttavia come la disamina di queste stesse innovazioni - che si è dimostrato presupporre un’approfondita conoscenza del complesso “strumentario” che si è qui esaminato - non possa che essere analizzata all’interno del più generale quadro riformatore su cui le stesse si innestano.

Per questa ragione i “nuovi” rapporti fra pubblica amministrazione e privato sociale verranno specificamente affrontati nel quarto e ultimo capitolo del presente studio, ovverosia nell’ambito del più ampio processo riformatore che ha condotto all’approvazione del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 recante il “codice del Terzo settore”.

CAPITOLO IV

“PROFILI COSTITUZIONALI DELLA RIFORMA DEL TERZO SETTORE”

SOMMARIO: **1.** Il processo di riforma del Terzo settore – **2.** Terzo settore e aspetti definatori – **3.** Le “attività di interesse generale” fra sussidiarietà orizzontale e criticità sul piano delle fonti del diritto – **4.** La (parziale) razionalizzazione normativa degli “enti del Terzo settore”: alcuni spunti d’analisi in una prospettiva costituzionale – **5.** Competenze regionali e codice del Terzo settore: il caso emblematico del R.u.n.t.s. e le prime censure di incostituzionalità della disciplina – **6.** I “nuovi” rapporti fra pubblica amministrazione e Terzo settore: criticità interpretative alla luce della “tensione” tra valore solidaristico ed esigenze di tutela della concorrenza – **6.1** Il coinvolgimento degli enti del Terzo settore nella programmazione e organizzazione dei servizi – **6.2** Il convenzionamento con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale – **6.3** L’affidamento del servizio di trasporto sanitario di “emergenza e urgenza” e il problematico confronto con il diritto europeo – **7.** Rappresentanza, misure economico-fiscali di sostegno al Terzo settore e controlli: considerazioni finali.

1. Il processo di riforma del Terzo settore.

Il complesso quadro normativo stratificatosi attorno alla disciplina giuridica dei vari fenomeni riconducibili al Terzo settore ha, nel tempo, spinto gli interpreti a segnalare la necessità di procedere a una revisione organica della materia⁶⁴¹.

⁶⁴¹ Su tale aspetto, *ex multis*, E. ROSSI, *La necessità di una “revisione organica” della legislazione del Terzo settore: un’opportunità da cogliere, un lavoro parlamentare da realizzare*, in *Non profit*, n.3/2014, pp. 19 ss..

Come si è avuto modo di osservare in precedenza, i molteplici provvedimenti succedutisi progressivamente hanno condotto all'istaurarsi di un quadro giuridico frammentato e contraddistinto dal carattere settoriale degli interventi, orientati per lo più a regolamentare singoli aspetti del multiforme ambito oggetto d'analisi.

Un simile elemento di criticità si è accompagnato, inoltre, a ulteriori importanti circostanze, come la sempre più marcata esigenza di contenimento della spesa pubblica, il costante aumento del bisogno di protezione sociale, nonché la graduale espansione quantitativa del Terzo settore e dei relativi campi di operatività⁶⁴².

Queste condizioni hanno reso non più procrastinabile l'adozione di una normativa in grado di far fronte alla necessità di riordino e di revisione di una disciplina disomogenea e di difficile interpretazione, come tale non del tutto adeguata a valorizzare compiutamente una risorsa così importante a livello sociale, economico e culturale, come il Terzo settore.

Per tali ragioni, si è cercato più volte di imboccare la strada di una riforma del composito contesto normativo ora evocato e ciò attraverso una serie di sollecitazioni che tuttavia non hanno condotto alla predisposizione di misure concrete per un'omogenea sistematizzazione della disciplina⁶⁴³.

Solo nel 2014 siffatta tendenza ha assistito a una decisa inversione di rotta attraverso la definizione da parte del Governo delle "Linee guida per una riforma del Terzo settore"⁶⁴⁴, contenenti alcuni orientamenti generali utili a un ripensamento organico del quadro giuridico allora vigente⁶⁴⁵.

⁶⁴²A questo proposito può essere utile far presente come i dati *Istat* relativi al settore non profit e contenuti nella "*Rilevazione sulle istituzioni non profit: un settore in crescita*" abbiano messo in evidenza tra il 2001 e il 2011 un forte incremento quantitativo del fenomeno, essendosi registrato un innalzamento del 28% in termini di istituzioni attive nell'arco temporale considerato. Gli ultimi "*Censimenti permanenti delle istituzioni non profit*" hanno peraltro evidenziato un ulteriore incremento del 11,6% di istituzioni attive fra il 2011 e il 2015 e del 2,1% fra il 2015 e il 2016. I documenti richiamati sono consultabili sul sito *Istat.it*.

⁶⁴³Sotto tale aspetto è necessario richiamare i lavori delle Commissioni Rescigno, Vietti e Pinza (rispettivamente del 1998, 2005 e 2006), i disegni di legge Bobba e Vietti (d.d.l. AC1090 e AC3683, della XVI legislatura), nonché il disegno di legge Alfano del 2011. Su tali iniziative si veda, specificamente, l'Audizione dell'Agenzia delle entrate, reperibile in *Camera.it*, concernente l'esame dei progetti di legge recanti "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore" del 13 novembre 2014, p. 2.

⁶⁴⁴Reperibili all'indirizzo web Presidenza.governo.it/GovernoInforma/documenti/LINEE-GUIDA-RIFORMA-TERZO-SETTORE_20140513.pdf.

⁶⁴⁵Nel documento, partendo dalla considerazione per cui il Terzo settore costituisce un fenomeno "che dà forma e sostanza ai principi costituzionali della solidarietà e della sussidiarietà",

Tra i principali obiettivi avuti di mira da una simile iniziativa⁶⁴⁶ vi era infatti quello di delineare, conformemente al principio costituzionale di sussidiarietà, un contesto normativo in cui il Terzo settore potesse trovare una regolamentazione più chiara, intendendosi altresì circoscrivere gli esatti “confini” di un fenomeno all’interno del quale non veniva sottaciuta la presenza di esperienze talvolta abusive⁶⁴⁷.

Ciò avrebbe contribuito a superare la dualità tra Stato e mercato in favore di un assetto “tripolare”, orientato a valorizzare l’attitudine, tipica degli organismi solidaristici, verso il perseguimento di finalità di utilità e di promozione sociale⁶⁴⁸.

Il tutto in una più generale prospettiva secondo cui l’azione sinergica dei pubblici poteri, assieme al supporto del privato sociale, avrebbe potuto condurre all’affermazione di una “nuova *welfare society*”⁶⁴⁹.

A fronte di un simile provvedimento, cui hanno fatto seguito i rilievi degli *stakeholder* espressamente chiamati a esprimere su tali linee guida opinioni e proposte⁶⁵⁰, il Governo ha presentato un proprio disegno di legge a livello

si è affermato come tra gli obiettivi principali vi fosse quello di “costruire un nuovo Welfare partecipativo, fondato su una *governance* sociale allargata alla partecipazione dei singoli, dei corpi intermedi e del terzo settore al processo decisionale e attuativo della politiche sociali”, quello di “valorizzare lo straordinario potenziale di crescita e occupazione insito nell’economia sociale e nelle attività svolte dal terzo settore”, nonché quello di “premiare in modo sistematico con adeguati incentivi e strumenti di sostegno tutti i comportamenti donativi o comunque prosociali dei cittadini e delle imprese, finalizzati a generare coesione e responsabilità sociale”.

⁶⁴⁶ Le linee guida si sono sviluppate attorno a cinque ambiti principali, ossia: “ricostruire le fondamenta giuridiche, definire i confini e separare il grano dal loglio”; “valorizzare il principio di sussidiarietà verticale e orizzontale”; “far decollare davvero l’impresa sociale”; “assicurare una leva di giovani per la ‘difesa della Patria’ accanto al servizio militare” attraverso un Servizio Civile Nazionale universale; “dare stabilità e ampliare le forme di sostegno economico, pubblico e privato, degli enti del terzo settore”.

⁶⁴⁷ In questo senso si veda quanto affermato dalle “*Linee guida per una riforma del Terzo settore*”, 2014, p. 2, nelle quali, segnalandosi la necessità di “separare il grano dal loglio”, si avverte sulla necessità di “sgomberare il campo da una visione idilliaca del mondo del privato sociale, non ignorando che anche in questo ambito agiscono soggetti non sempre trasparenti che talvolta usufruiscono di benefici o attuano forme di concorrenza utilizzando spregiudicatamente la forma associativa per aggirare obblighi di legge”.

⁶⁴⁸ “*Linee guida per una riforma del Terzo settore*”, 2014, p. 2.

⁶⁴⁹ *Ibidem*.

⁶⁵⁰ Nelle Linee guida infatti si manifestava la volontà di “ascoltare la voce dei protagonisti” attraverso la conoscenza delle “opinioni di chi con altruismo opera tutti i giorni nel terzo settore, così come di tutti gli stakeholder e i cittadini sostenitori o utenti finali degli enti no-profit”. I dati di questa consultazione sono stati resi noti nel “Report sulla consultazione indetta dal Governo sulle Linee guida per una Riforma del Terzo settore”, reperibile anche su *Nonprofitonline.it*, che fra i soggetti maggiormente attivi nel fornire suggerimenti ha fotografato percentuali significative - si vedano le pp. 2 e 3 del Report - oltre che con riguardo ai singoli individui (45,7%), altresì con riferimento agli enti del Terzo settore, le cooperative e i loro consorzi (42,3%). Inferiore, infatti, è stata la partecipazione del mondo imprenditoriale profit, delle organizzazioni sindacali e degli

parlamentare per l'approvazione di una legge delega che provvedesse a sistematizzare una così complessa materia⁶⁵¹.

L'iniziativa governativa ha condotto, a seguito di un percorso legislativo segnato da un considerevole contributo delle Camere rispetto al testo iniziale⁶⁵², all'approvazione della legge 6 giugno 2016, n. 106, recante la "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale".

L'impianto normativo risulta contrassegnato da quattro fondamentali ambiti di intervento dei relativi decreti delegati, essendo stati chiamati questi ultimi a provvedere: a) alla revisione della disciplina del codice civile relativa alle associazioni, alle fondazioni e alle altre istituzioni non lucrative di carattere privato; b) al riordino e alla revisione organica della normativa speciale nonché della più ampia disciplina concernente il Terzo settore; c) alla revisione della disciplina sull'impresa sociale; d) alla revisione della normativa in tema di servizio civile nazionale⁶⁵³.

Tale articolato si caratterizza, peraltro, per il fatto di esser stato predisposto nell'ottica di perseguire finalità di indubbia rilevanza sociale⁶⁵⁴, oltre che nel deliberato intento di assicurare una concreta attuazione agli articoli 2, 3, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione⁶⁵⁵.

ordini professionali (9,4%), nonché delle pubbliche amministrazioni (2,6%). Fra gli organismi di Terzo settore che hanno dato un contributo considerevole vi sono le organizzazioni di volontariato (20,9%), le associazioni di promozione sociale (20,4%), le cooperative, cooperative sociali e imprese sociali (29,5%) e le ong, fondazioni, comitati, federazioni, Centri servizi per il volontariato ed enti ecclesiastici (29,2%). Per alcune considerazioni su tale particolare aspetto del processo riformatore A. GIORIO, *Consultare il Terzo settore: un metodo particolarmente utile per la delega legislativa*, in *Non profit*, n.3/2014, pp. 225 ss..

⁶⁵¹ Si tratta del d.d.l. "Delega al governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale", presentato il 22 agosto 2014 alla Camera dei deputati (AC 2617). Su tale fase del processo di riforma si veda F. MANCINI, V. MENEGATTI, C. RANIERI, *Processo di riforma del Terzo settore. Iter, questioni definitorie ed esigenze di governance*, in *Osservatorio Isfol*, IV, 2014, n. 3-4, pp. 81 ss..

⁶⁵² Il testo, in particolare, è passato dapprima all'esame della Camera (AC 2617), successivamente all'esame del Senato (AS 1870) per poi essere approvato definitivamente dalla Camera (AC 2617-B) il 25 maggio 2016.

⁶⁵³ Art. 1, comma 2, legge 6 giugno 2016, n. 106.

⁶⁵⁴ La delega al Governo, in specie, è giustificata dal fine "di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa [...]", così come previsto dall'art. 1, comma 1, legge 6 giugno 2016, n. 106.

⁶⁵⁵ Art. 1, comma 1, legge 6 giugno 2016, n. 106.

Un aspetto di sicura novità della legge riguarda oltretutto l'esplicita previsione, per la prima volta nell'ordinamento, della nozione giuridica di "Terzo settore", nonché della delimitazione soggettiva delle figure che debbono o meno ricomprendersi all'interno di quello stesso perimetro concettuale⁶⁵⁶.

A questo elemento, su cui ci soffermeremo *funditus* in seguito, si accompagna la fissazione di alcuni principi e criteri direttivi di ampia portata che, come tali, sembrano aver lasciato inevitabilmente un ampio margine di manovra al Governo nella predisposizione dei decreti delegati⁶⁵⁷.

Siffatto profilo ha indotto a osservare sin da subito⁶⁵⁸ come una simile ampiezza abbia in realtà trovato una sorta di "contrappeso" all'interno della normativa, laddove si è prevista sul piano procedimentale, ai fini dell'approvazione dei decreti delegati, l'adozione di un parere ad opera delle commissioni parlamentari competenti, oltre che di un'intesa con la Conferenza unificata⁶⁵⁹.

Al di là delle peculiari caratteristiche della delega, nondimeno, la legge mantiene una sua più generale rilevanza nella misura in cui contiene alcune significative disposizioni immediatamente applicative.

⁶⁵⁶ Art. 1, comma 1, legge 6 giugno 2016, n. 106.

⁶⁵⁷ Ciò parrebbe emergere anzitutto a partire dai principi e criteri direttivi generali per i quali i decreti debbono: a) "riconoscere, favorire e garantire il più ampio esercizio del diritto di associazione e il valore delle formazioni sociali liberamente costituite, ove si svolge la personalità dei singoli", quale strumento di promozione e attuazione di molteplici principi costituzionali; b) "riconoscere e favorire l'iniziativa economica privata" per un più elevato livello di tutela dei diritti civili e sociali; c) assicurare l'autonomia statutaria degli enti per "il pieno conseguimento delle loro finalità e la tutela degli interessi coinvolti"; d) procedere alla semplificazione del quadro giuridico vigente "garantendone la coerenza giuridica, logica e sistematica". Una simile caratteristica, tuttavia, sembra aver contraddistinto altresì gli specifici principi e criteri direttivi dettati con riguardo ai vari ambiti considerati dalla delega e specificamente contenuti negli articoli 3 ("Revisione del titolo II del libro primo del codice civile"), 4 ("Riordino e revisione della disciplina del Terzo settore e codice del Terzo settore"), 5 ("Attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso"), 6 ("Impresa sociale"), 8 ("Servizio civile universale"), 9 ("Misure fiscali e di sostegno economico").

⁶⁵⁸ In questo senso, specificamente, L. GORI, E. ROSSI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2016, p. 3, che osservano come i principi e i criteri direttivi lascino "aperte diverse opzioni e nodi problematici" venendo frequentemente la legge delega "ad indicare una finalità o un problema da risolvere, conferendo così ampio spazio di scelta al Governo".

⁶⁵⁹ Art. 1, commi 3, 4 e 5, legge 6 giugno 2016, n. 106.

Ci si riferisce, ad esempio⁶⁶⁰, alla disciplina dedicata all'istituzione della Fondazione Italia Sociale⁶⁶¹, aspetto quest'ultimo su cui parimenti ci soffermeremo nel prosieguo della trattazione.

In disparte simili previsioni, i decreti attuativi dell'articolato hanno riguardato, specificamente, oltre che la disciplina istitutiva del servizio civile universale⁶⁶² e la regolamentazione dell'istituto del cinque per mille⁶⁶³, altresì la revisione della normativa in materia di impresa sociale⁶⁶⁴ e il "codice del Terzo settore"⁶⁶⁵.

Al di là della discutibile scelta di non attuare la delega relativa alla revisione del Titolo II del Libro I del codice civile⁶⁶⁶, quest'ultimo decreto, concernente

⁶⁶⁰ Sembra opportuno far presente come tra le previsioni che apparivano immediatamente applicative vi fosse anche quella concernente la disciplina dei controlli di cui all'art. 7 della legge di delega, che conferiva gran parte delle funzioni al Ministero del lavoro e delle politiche sociali: nel codice, tuttavia, tale complessa "materia" ha, come vedremo, conosciuto una regolamentazione in parte diversificata.

⁶⁶¹ Art. 10, legge 6 giugno 2016, n. 106.

⁶⁶² D.lgs. 6 marzo 2017, n. 40, "Istituzione e disciplina del servizio civile universale". Si ricorda, in relazione a tale normativa, la recente sentenza della Corte costituzionale del 20 luglio 2018, n. 171, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Veneto e Lombardia per asserita violazione delle competenze regionali.

⁶⁶³ D.lgs. 3 luglio 2017, n. 111, "Disciplina dell'istituto del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche", a mente dell'art. 9, comma 1, lett. c), della legge 6 giugno 2016, n. 106, contenente il criterio di delega relativo al "completamento della riforma strutturale dell'istituto della destinazione del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in base alle scelte espresse dai contribuenti in favore degli enti di cui all'articolo 1, razionalizzazione e revisione dei criteri di accreditamento dei soggetti beneficiari e dei requisiti per l'accesso al beneficio nonché semplificazione e accelerazione delle procedure per il calcolo e l'erogazione dei contributi spettanti agli enti".

⁶⁶⁴ D.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, "Revisione della disciplina in materia di impresa sociale".

⁶⁶⁵ D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, "Codice del Terzo settore".

⁶⁶⁶ Significativa appare infatti la mancata attuazione, da parte dell'Esecutivo, della previsione di delega relativa alla revisione del Titolo II del Libro I del codice civile, orientata in particolare ad assicurare una nuova disciplina unitaria per ogni ente, sia di Terzo settore che non, con riguardo a una molteplicità di aspetti, come ad esempio la semplificazione del procedimento di riconoscimento della personalità giuridica, l'obbligatorietà di alcune informazioni statuarie, gli obblighi di trasparenza degli atti degli enti attraverso adeguate forme di pubblicità, i rapporti con i terzi e la tutela dei creditori, i diritti degli associati. A fronte del mancato intervento sul codice civile, il legislatore delegato ha tuttavia dedicato una specifica disciplina privatistica, nel codice del Terzo settore (contenuta in specie nel Titolo IV), alle sole associazioni e fondazioni "di Terzo settore", configurando una serie di oneri anche molto puntuali, assieme a un procedimento "alleggerito" per l'ottenimento della personalità giuridica, per questi stessi enti. Ciò tuttavia ha determinato l'inevitabile - e non auspicabile - conseguenza che per quegli organismi che non rientrano all'interno di tale perimetro varrà la normativa civilistica originaria del codice civile, con un evidente pregiudizio alle istanze di "unificazione" palesate in sede di delega legislativa. Su questi aspetti si vedano, fra gli altri, E. ROSSI, L. GORI, *La riforma del Terzo settore: fra libertà, pubblica amministrazione e agevolazioni*, in *Non profit*, n. 3/2017, p. 8 s., che osservano acutamente come in realtà l'unico criterio direttivo che ha trovato una concreta operatività sia stato quello relativo al procedimento per ottenere la trasformazione diretta e la fusione tra associazioni e fondazioni introdotto nel "nuovo" art. 42-bis c.c. e come, nel complesso, la mancata completa

appunto il codice del Terzo settore, assieme a quello sull'impresa sociale, ricopre una peculiare pregnanza ai fini della presente ricerca, assumendo un ruolo di primo piano nell'ambito del più ampio contesto di riordino normativo sin qui più volte evocato.

Prima di procedere alla disamina, nella prospettiva costituzionale propria di questo studio, degli aspetti maggiormente significativi di tale provvedimento normativo, giova in via preventiva offrire una sia pur succinta “panoramica” dell'architettura complessiva dell'impianto codicistico.

L'indicazione delle coordinate fondamentali del decreto, infatti, appare come un passaggio necessario per procedere a una riflessione che, non potendo soffermarsi su aspetti rigorosamente tecnici e di dettaglio che come tali esulerebbero dall'oggetto dell'indagine, vuole interrogarsi per lo più sugli elementi problematici della nuova disciplina alla luce del quadro costituzionale di riferimento.

E, in effetti, la “lente” costituzionale si presenta come un criterio metodologico particolarmente rilevante al fine di cogliere i possibili profili di criticità del testo, se sol si considera che sono proprio i principi contenuti nella Carta fondamentale ad essere richiamati in apertura del dettato codicistico e, di conseguenza, ad ispirarlo nella sua integralità.

All'interno delle “Disposizioni generali” di cui al Titolo I dell'articolato, infatti, si prevede esplicitamente come il codice, che procede al “riordino e alla revisione organica”⁶⁶⁷ della disciplina in materia di enti del Terzo settore, sia stato predisposto in diretta attuazione degli articoli 2, 3, 4, 9, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione⁶⁶⁸.

Ciò, peraltro, con la deliberata finalità di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini “che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale,

attuazione della delega sotto questo aspetto abbia, di fatto, “allargato la forbice” fra gli enti che rientrano all'interno della normativa tracciata dal nuovo codice del Terzo settore e quelli che ne rimangono esclusi.

⁶⁶⁷ Trattandosi di una “revisione” piuttosto che di un mero “riordino” sembra apprezzabile la scelta di un codice piuttosto che di un testo unico. Sul punto anche A. MAZZULLO, *Il nuovo codice del Terzo settore*, cit., p. 15.

⁶⁶⁸ Art. 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona" nonché "a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa"⁶⁶⁹.

È interessante notare come la dimensione costituzionale riecheggi altresì nell'enucleazione dei principi generali posti a fondamento della disciplina, laddove si riconosce "il valore e la funzione sociale degli enti del Terzo settore, dell'associazionismo, dell'attività di volontariato e della cultura e pratica del dono" considerati come elementi espressivi "di partecipazione, solidarietà e pluralismo", di cui "ne è promosso lo sviluppo salvaguardandone la spontaneità ed autonomia, e ne è favorito l'apporto originale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, anche mediante forme di collaborazione con lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali"⁶⁷⁰.

In ogni caso, al di là del richiamo a tali importanti precetti (che, a tratti, potrebbe apparire addirittura sovrabbondante), l'impianto codicistico contiene al suo interno ulteriori previsioni generali sugli "enti del Terzo settore".

Il decreto delegato, infatti, nel Titolo II si preoccupa, fra le altre cose⁶⁷¹, di fornire per questi ultimi un'espressa definizione normativa e di indicare, con una terminologia strettamente collegata al disposto dell'art. 118, comma 4, Cost., un lungo elenco di "attività di interesse generale" che gli stessi possono esercitare in via esclusiva o principale⁶⁷².

A ciò segue, all'interno del Titolo III, un complesso di disposizioni dedicate al "volontario e all'attività di volontariato" quale disciplina applicabile indistintamente a tutti gli "enti del Terzo settore"⁶⁷³ nonché, nei successivi Titoli IV e V, una serie di previsioni preposte alla regolamentazione delle varie tipologie di enti riconducibili a quella medesima categoria.

Oltre alla peculiare disciplina delle associazioni e delle fondazioni del Terzo settore⁶⁷⁴, tra di essi non compaiono soltanto figure già conosciute

⁶⁶⁹ Art. 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁶⁷⁰ Art. 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁶⁷¹ Il Titolo accoglie infatti ulteriori importanti previsioni in materia di raccolta fondi (art.7), di destinazione del patrimonio (artt. 8 e 10), di devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento (art. 9), di iscrizione e di denominazione sociale (artt. 11 e 12), di scritture contabili, bilancio sociale e libri sociali obbligatori (artt. 13, 14 e 15), nonché di lavoro negli enti del Terzo settore (art. 16).

⁶⁷² Articoli 4, 5 e 6, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁶⁷³ Articoli da 17 a 19, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁶⁷⁴ Articoli da 20 a 31, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

dall'ordinamento, quali le organizzazioni di volontariato⁶⁷⁵, le associazioni di promozione sociale⁶⁷⁶ e le società di mutuo soccorso⁶⁷⁷, bensì anche organismi del tutto nuovi, come gli enti filantropici⁶⁷⁸ e le reti associative⁶⁷⁹.

Allo “statuto” dei singoli enti del Terzo settore fa seguito, nel Titolo VI, l'importante disciplina del Registro unico nazionale del Terzo settore⁶⁸⁰, rispetto alla quale è immediatamente successiva, nel Titolo VII, la normativa concernente i “nuovi” rapporti con gli enti pubblici⁶⁸¹, cui già abbiamo fatto riferimento nel precedente capitolo.

Particolarmente significative, poi, appaiono le disposizioni dedicate, all'interno del Titolo VIII, alla “promozione” e al “sostegno” dei summenzionati enti, in cui figura l'istituzione del Consiglio nazionale del Terzo settore⁶⁸², la disciplina dei Centri di servizio per il volontariato⁶⁸³ (che, come vedremo, ha già costituito oggetto di censure dinanzi al giudice costituzionale), oltre che una serie di previsioni⁶⁸⁴ dedicate alle risorse finanziarie.

Parimenti di rilievo si presentano inoltre i Titoli IX e X, preposti rispettivamente alla disciplina dei titoli di solidarietà e delle altre forme di finanza sociale⁶⁸⁵, nonché al regime fiscale degli enti del Terzo settore⁶⁸⁶, venendo in conclusione a completare l'articolato i Titoli XI e XII, contenenti l'articolata disciplina sui “controlli” e sul “coordinamento”⁶⁸⁷, nonché le disposizioni transitorie e finali⁶⁸⁸.

È opportuno segnalare come l'originario testo del codice del Terzo settore, a seguito di un percorso che a momenti ha reso concreta la possibilità di una

⁶⁷⁵ Articoli da 32 a 34, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁶⁷⁶ Artt. 35 e 36, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁶⁷⁷ Articoli da 42 a 44, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁶⁷⁸ Articoli da 37 a 39, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁶⁷⁹ Art. 41, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁶⁸⁰ Articoli da 45 a 54, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁶⁸¹ Articoli da 55 a 57, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁶⁸² Articoli da 58 a 60, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁶⁸³ Articoli da 61 a 66, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁶⁸⁴ Articoli da 72 a 76, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁶⁸⁵ Artt. 77 e 78, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁶⁸⁶ Articolo da 79 a 89, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁶⁸⁷ Articoli da 90 a 97, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁶⁸⁸ Articoli da 98 a 104, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

proroga dell'esercizio del potere governativo correttivo⁶⁸⁹, sia stato interessato dal recente d.lgs. 3 agosto 2018, n. 105, intervenuto a ridosso della scadenza del termine prefissato⁶⁹⁰.

Ad ogni modo, è sullo sfondo del sistema normativo qui succintamente richiamato come quadro generale di riferimento, che si intende sviluppare la presente riflessione e ciò con il precipuo intento di individuare le criticità che un simile impianto di disciplina sembra presentare alla luce del contesto costituzionale che ispira il complesso tema oggetto di analisi.

Risulta evidente, tuttavia, come una simile tipologia di approccio non possa prescindere da una preventiva "delimitazione" del terreno d'indagine, per questa ragione imponendosi l'esigenza, prima di tutto, di soffermarsi sugli aspetti definitori della controversa nozione di Terzo settore.

2. Terzo settore e aspetti definitori.

Con il termine "Terzo settore"⁶⁹¹ si fa generalmente riferimento a quel complesso di organismi non lucrativi che svolgono attività di interesse generale

⁶⁸⁹ Si rammenta come, prima che il Governo procedesse all'adozione del decreto correttivo, al Senato fosse stato approvato il 19 luglio 2018 un d.d.l. di iniziativa parlamentare (AS 604) concernente "Proroga del termine per l'esercizio della delega per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale, di cui alla legge 6 giugno 2016, n. 106", che accordava una proroga da dodici a sedici mesi per l'adozione dei decreti correttivi della riforma.

⁶⁹⁰ Rubricato "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante: 'Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106'". È bene peraltro far presente come tale decreto correttivo sia intervenuto poco dopo l'approvazione del "correttivo" sull'impresa sociale di cui al d.lgs. 20 luglio 2018, n. 95, concernente "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale, ai sensi dell'articolo 1, comma 7, della legge 6 giugno 2016, n. 106".

⁶⁹¹ Sembra opportuno osservare, per completezza, come tale locuzione - qui preferita, anche alla luce della sua recente definizione sul piano giuridico - venga solitamente utilizzata assieme ad altre espressioni, quali "privato sociale", "non profit", "organizzazioni senza fini di lucro", "associazionismo", "economia sociale", etc.. È bene in ogni caso far presente come nonostante non sia sempre semplice individuare con chiarezza i loro elementi differenziali (prevalentemente indagati dalla dottrina sociologica), esse posseggano in realtà autonome specificità, oltre che concettuali, altresì di ambiti e tradizioni culturali in cui risultano maggiormente diffuse. Così, ad esempio, sul piano internazionale e nell'esperienza statunitense pare più frequente il ricorso all'espressione "non profit". Su tali aspetti si vedano le osservazioni di E. ROSSI, *Terzo settore*, in AGENZIA PER IL TERZO SETTORE (a cura di), *Il Terzo settore dalla A alla Z*, cit., p. 294 s., per il quale "il Terzo settore assume anche altre denominazioni. [...] In Italia si parla anche di Azione

non riconducibili né allo Stato, né al mercato e che pertanto sono ricompresi all'interno di un ambito, terzo appunto, diverso e residuale rispetto ai primi due.

Deve ricordarsi come tale concetto abbia rappresentato un vivace terreno di studio, prima che della scienza giuridica, della scienza sociologica e di quella economica, ambiti disciplinari all'interno dei quali sembra essere venuta alla luce questa stessa controversa espressione.

In proposito, pare interessante far presente come l'origine del termine sia solitamente ricondotta alle riflessioni di un sociologo statunitense che, negli anni '70 del secolo scorso, per primo teorizzò l'esistenza di una "terza alternativa", o di un "terzo settore", che si stava sviluppando fra il comparto statale e quello del mercato⁶⁹².

Il tema venne poi sviluppato all'interno della scienza economica, dove si cercarono di comprendere fin da subito i motivi dell'affermazione di un simile fenomeno alternativo agli altri due.

Vennero così elaborate la teoria del fallimento dello Stato⁶⁹³ - o "government failure" - e la teoria del fallimento del mercato⁶⁹⁴ - o "market failure" - che ne hanno giustificato l'emersione, da un lato, a cagione dell'inadeguatezza dei pubblici poteri nel far fronte ai diversi bisogni dei singoli all'interno di società marcatamente eterogenee e, dall'altro, in dipendenza delle inefficienze delle ordinarie dinamiche di mercato, caratterizzate dalla presenza di significative asimmetrie informative⁶⁹⁵.

volontaria, Terza dimensione, Economia civile e soprattutto Terzo sistema, Privato sociale, Settore non profit, Economia sociale: ciascuna denominazione evidenzia determinati aspetti ma ne trascura altri, a seconda dell'approccio (le discipline economiche, sociologiche, giuridiche spesso coniano *nomina* secondo le rispettive sensibilità) [...]". Fra i contributi non giuridici che si sono occupati di simili classificazioni definitorie si vedano, fra gli altri, G. P. BARBETTA, *Il settore non profit in Italia: una definizione*, in ID. (a cura di), *Senza scopo di lucro*, Bologna, 1996, pp. 35 ss.; G. P. BARBETTA, F. MAGGIO, *Nonprofit*, Bologna, 2008, II ed., pp. 9 ss.; R. CARTOCCI, F. MACONI, *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna, 2006, pp. 15 ss..

⁶⁹² Ci si riferisce al contributo del sociologo AMITAI ETZIONI, *The Third Sector and Domestic Missions*, in *Public Administration Review*, vol. 33, n.4/1973, pp. 314 ss., così come richiamato, di recente, anche nel saggio di L. GORI, *Il sistema delle fonti nel diritto del Terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.1/2018, p. 5.

⁶⁹³ Tra i contributi più significativi B. A. WEISBROD, *The non profit economy*, Cambridge, 1988.

⁶⁹⁴ Su tale teoria si veda H. B. HANSMANN, *The Role of Nonprofit Enterprise*, in *The Yale Law Journal*, vol. 89, n.5/1980, pp. 835 ss..

⁶⁹⁵ Sulla differenza fra queste due impostazioni P. L. SACCO, L. ZARRI, *Perché esiste il non profit?*, in *Aiccon Working paper*, n. 29/2006. Gli Autori, in breve, evidenziano come la prima teoria prenda spunto dalla necessità di far fronte - in società eterogenee da un punto di vista

In disparte tali impostazioni, che pur essendo tra le più note non possono dirsi le sole ad aver occupato il dibattito scientifico economico⁶⁹⁶, è parimenti opportuno ricordare come un apporto fondamentale nella delimitazione del concetto e dei caratteri del Terzo settore si debba al “Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project”⁶⁹⁷.

Elaborato negli anni novanta da un gruppo di ricercatori della Johns Hopkins University di Baltimora, lo studio, rilevando le criticità emerse nella definizione di questa “terza dimensione”, ha proceduto a indagarne le peculiarità e i profili differenziali in alcune importanti esperienze nazionali, tra cui quella italiana.

Dalla ricerca è scaturito un contributo ancora oggi estremamente significativo, che ha individuato sette elementi distintivi comuni agli organismi di Terzo settore e che sono stati specificamente individuati: nella “formalità” (ossia nella non temporaneità dell’organizzazione); nella “natura privata” (cioè nell’assenza di legami con l’apparato governativo); nella “non distribuzione dei profitti” (o, più precisamente, nella possibilità di un loro eventuale reimpiego per le sole finalità sociali); nell’“autogoverno” (vale a dire nell’autonoma capacità di definire i propri obiettivi); nella “presenza di volontari” (che deve essere in ogni caso rilevante); nel carattere “non religioso” (ossia non prevalentemente di culto);

socioculturale - all’insoddisfazione delle minoranze rispetto all’inadeguatezza nell’offerta di beni e servizi pubblici da parte dello Stato. Dati gli alti costi richiesti dalle imprese profit, infatti, le uniche in grado rispondere a una simile esigenza sarebbero le organizzazioni non profit, capaci di “produrre dal basso” simili risorse in misura e qualità appropriate. Con riguardo invece alla seconda teoria si evidenzia come dinanzi alle conseguenze pregiudizievoli derivanti dalle asimmetrie informative - ossia un innalzamento dei prezzi e un abbassamento qualitativo dei servizi - le organizzazioni non profit assumano un ruolo estremamente rilevante. In tali condizioni vi sarebbe infatti una maggiore fiducia da parte del consumatore nel rivolgersi a un operatore non profit piuttosto che a un comune operatore di mercato, atteso che nel primo caso il divieto legale di distribuzione degli utili assicurerebbe un reinvestimento integrale dei profitti per il generale miglioramento del servizio. Opera un riferimento a queste teorie altresì A. SIMONCINI, *Il terzo settore ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 71.

⁶⁹⁶ A questo proposito si veda la ricostruzione di F. RIGANO, *La libertà assistita*, cit., p. 68 ss., nonché quella di G. PONZANELLI, *Gli enti senza scopo di lucro*, II ed., Milano, 2000, p. 3 (che richiama altresì la teoria di H. OLECK, basata sul c.d. “altruistic approach”). Sul punto, altresì, G. CERULLI, *Terzo settore*, in *Enc. it. Treccani*, VII appendice, 2007, reperibile su *Treccani.it*, che opera un riferimento alle “teorie dell’offerta” di D. R. YOUNG e E. JAMES le quali, diversamente dalle “teorie della domanda” di H.B. HANSMANN e B. WEISBROD, si interrogano sulle ragioni che spingono gli organismi non profit ad agire in assenza dell’incentivo del profitto.

⁶⁹⁷ La ricerca, pubblicata nel lavoro di L. M. SALOMON, H. K. ANHEIER, *The Emerging Non-profit Sector: An Overview*, Manchester - New York, 1996, è stata posta in evidenza, in particolare, all’interno del saggio di G. MORO, *Contro il non profit*, Roma - Bari, 2014, pp. 16 ss..

nonché nel fatto di non essere un'organizzazione "politica" (il cui scopo, cioè, non sia quello di sostenere candidati o forze politiche in competizioni elettorali)⁶⁹⁸.

Al di là del riferimento a tale studio, che rimane una delle indagini più importanti condotte a livello internazionale sul tema⁶⁹⁹, sembra oltretutto interessante ricordare come l'espressione in esame sia apparsa per la prima volta nel panorama europeo nell'ambito del rapporto "Un progetto per l'Europa" del 1978⁷⁰⁰.

Passando dal contesto sovranazionale a quello nazionale, giova per di più osservare come sul fronte interno il problema di definire il "Terzo settore" abbia costituito un'operazione non meno complessa e ciò soprattutto sotto il profilo giuridico.

L'espressione è stata infatti recepita a livello di normativa primaria, tra i provvedimenti più significativi che hanno fatto inizialmente ad essa riferimento⁷⁰¹, con la legge n. 328 del 2000⁷⁰² che, tuttavia, non ne ha fornito alcuna definizione⁷⁰³.

⁶⁹⁸ *Ibidem*.

⁶⁹⁹ L'elemento di novità di tale ricerca è stato in particolare individuato da parte di G. MORO, *Contro il non profit*, cit., pp. 23 ss., nella circostanza per cui il complesso di organismi presi in considerazione fossero stati esaminati per la prima volta come "un insieme omogeneo e collocat[i] sotto l'etichetta di 'settore non profit' o 'terzo settore'". L'Autore, tuttavia, ha evidenziato una serie di problematiche più generalmente connesse al concetto stesso di "non profit", tra cui possono richiamarsi: la sua residualità (in quanto definito per ciò che non è, piuttosto che per quello che è), l'approccio eccessivamente economicistico al suo studio (considerandosi per lo più l'idoneità degli organismi non profit a produrre beni e servizi o a incrementare l'occupazione, anziché la loro attitudine ad occuparsi di problematiche più marcatamente sociali) nonché il carattere estremamente diversificato delle realtà ricomprese in tale ambito.

⁷⁰⁰ Come ricorda E. ROSSI, *Terzo settore*, in AGENZIA PER IL TERZO SETTORE (a cura di), *Il Terzo settore dalla A alla Z*, cit., p. 294.

⁷⁰¹ A questo proposito è stato osservato come uno dei primissimi riferimenti a questa espressione sia stato effettuato con l'art. 3, comma 190, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, che prevedeva l'istituzione di un organismo di controllo chiamato a svolgere le proprie attività in "materia di terzo settore". In questo senso si esprime, specificamente, S. LA PORTA, *L'organizzazione delle libertà sociali*, cit., p. 2.

⁷⁰² Si veda al riguardo l'art. 5, legge 8 novembre 2000, n. 328, rubricato "Ruolo del Terzo settore".

⁷⁰³ Deve considerarsi come a livello di fonti secondarie, invece, un riferimento a questa espressione debba con ogni probabilità ricondursi all'art. 1, comma 1, lett. v), del d.p.r. n. 369 del 5 ottobre 1998, "Regolamento recante norma per l'organizzazione dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza, a norma dell'articolo 4, comma 1, della l. 23 dicembre 1997, n. 451". Questo aspetto è stato di recente evidenziato anche da L. GORI, *Il sistema delle fonti nel diritto del Terzo settore*, cit., p. 4.

Così, malgrado un “tentativo” in proposito rilevante possa riferirsi al d.p.c.m. 30 marzo 2001⁷⁰⁴, il legislatore sembra aver per lungo tempo richiamato sul piano prescrittivo un concetto assai complesso, dandone per presupposta una consistenza giuridica in realtà tutt’altro che scontata.

Risulta evidente come questo aspetto abbia indotto nel tempo gli interpreti a interrogarsi sull’effettiva portata del fenomeno e, per tale ragione, non sono mancati gli sforzi ricostruttivi di coloro che in dottrina hanno provato a individuarne gli aspetti costitutivi⁷⁰⁵, se non addirittura a fornirne una possibile definizione giuridica⁷⁰⁶.

È all’interno di tale contesto, segnato quindi da un’incertezza concettuale “di fondo”, che il legislatore ha avvertito come non più rinviabile l’impegno di soddisfare una simile esigenza definitoria, accettando una “sfida” certamente non semplice.

Così, con la legge delega n. 106 del 2016, quest’ultimo ha definito il Terzo settore come quel “complesso di enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi”,⁷⁰⁷.

⁷⁰⁴ L’art. 2, d.p.c.m. 30 marzo 2001, ha infatti provato a delimitare, sia pur da un punto di vista eminentemente soggettivo, il perimetro dell’espressione, facendovi rientrare molti dei fenomeni in essa tradizionalmente ricompresi (tra cui le organizzazioni di volontariato, le associazioni e gli enti di promozione sociale, gli organismi della cooperazione, le cooperative sociali, le fondazioni, gli enti di patronato) con l’inclusione altresì di una formula molto ampia relativa a tutti “gli altri soggetti privati senza scopo di lucro”.

⁷⁰⁵ Tra questi, può ricordarsi S. LA PORTA, *L’organizzazione delle libertà sociali*, cit., pp. 3 ss., che sulla scorta della “base di partenza” rappresentata dall’art. 2 del citato d.p.c.m. 30 marzo 2001, ha isolato tre elementi che contraddistinguono il Terzo settore, ossia: la natura privata dell’ente, la finalità non lucrativa e lo svolgimento di attività socialmente rilevanti. È interessante osservare peraltro come l’Autore abbia individuato nell’art. 1 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 una delle disposizioni in grado di fornire una possibile definizione del fenomeno, riferendosi in tal senso “[alle] istituzioni e [agli] organismi a scopo non lucrativo [che] concorrono [...] alla realizzazione dei doveri costituzionali di solidarietà, dando attuazione al pluralismo etico-culturale dei servizi alla persona”.

⁷⁰⁶ In proposito, si veda la definizione proposta da P. CONSORTI, *Legislazione del Terzo settore. Le norme sul non profit, il volontariato, la cooperazione sociale ed internazionale*, Pisa, 2005, p. 12, secondo il quale per Terzo settore dovrebbe intendersi quell’“ambito in cui agiscono soggetti collettivi privati costituiti per uno scopo di solidarietà sociale e diverso dal lucro, impegnati in attività congruenti con tale finalità”.

⁷⁰⁷ Art. 1, comma 1, legge 6 giugno 2016, n. 106.

La definizione, quindi, se da un punto di vista “soggettivo” riconduce il Terzo settore ai soli enti privati, sotto il profilo “oggettivo” - coerentemente al principio costituzionale di sussidiarietà - ne delimita l’operatività allo svolgimento, nelle forme indicate, di attività di interesse generale, precisando poi sul versante “finalistico” il necessario soddisfacimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale⁷⁰⁸.

Nonostante l’indiscussa importanza dell’accoglimento di una simile definizione nella trama ordinamentale, essa sembra presentare alcune criticità sia sul piano terminologico, apparendo di difficile comprensione l’effettiva consistenza di espressioni come “finalità civiche” e di “utilità sociale”, sia sul fronte sostanziale, risultando verosimilmente più appropriato, ad esempio, riferire la stessa “utilità sociale” all’attività piuttosto che alla finalità⁷⁰⁹.

L’elemento su cui tuttavia sembra opportuno soffermarsi attiene alla circostanza per cui la legge delega, oltre a fornire una definizione di cosa sia il Terzo settore, si sia premurata altresì di specificare cosa non possa essere ricondotto al suo interno.

Si è precisato, infatti, come non possano rientrare nell’ambito di tale perimetro le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche⁷¹⁰.

Una considerazione a parte deve invece svolgersi per le fondazioni bancarie, rispetto alle quali è stato precisato che per queste, “in quanto enti che concorrono al perseguimento delle finalità” della legge di delega, “non si applicano le disposizioni contenute in essa e nei decreti attuativi”.

Ne deriva uno scenario interpretativo non del tutto lineare, dove simili enti sono ad un tempo esclusi dall’ambito di operatività della disciplina - e, cosa ancor più anomala, lo sono “in quanto” enti che concorrono al perseguimento delle

⁷⁰⁸ La suddivisione della nozione sotto questi tre aspetti sembra l’approccio migliore per individuarne gli elementi caratterizzanti. La stessa, difatti, risulta fra quelle più comunemente utilizzate in dottrina. Si pensi, in tal senso, al contributo di P. CONSORTI, *Nozione di Terzo settore*, in *Non profit*, n. 3/2014, pp. 27 ss.. La stessa prospettiva è stata parimenti valorizzata anche da L. GORI, E. ROSSI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, cit., p. 4 ss..

⁷⁰⁹ Sotto tale aspetto, P. CONSORTI, *La nuova definizione giuridica di Terzo settore*, in *Non profit*, n. 3/2017, p. 34. Sulla medesima falsariga L. GORI, E. ROSSI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, cit., p. 6, che peraltro si interrogano in merito alla necessità di considerare in modo alternativo piuttosto che cumulativo il rapporto fra simili finalità, propendendo ragionevolmente per la prima soluzione.

⁷¹⁰ Art. 1, comma 1, legge 6 giugno 2016, n. 106.

finalità previste dalla stessa - ma non figurano però tra gli organismi deliberatamente estromessi dal Terzo settore⁷¹¹.

In ogni caso, al di là dei possibili profili di irragionevolezza - logica, ancor prima che giuridica - riferibili a quest'ultimo aspetto, può essere utile a tal punto riflettere sull'ulteriore definizione che è stata introdotta con il decreto attuativo di cui al codice del Terzo settore.

Nonostante infatti la delega già contenesse la menzionata (e tanto auspicata) nozione, nel *corpus* codicistico si è ritenuto opportuno intervenire ancora su tale profilo e lo si è fatto discostandosi in parte dai contorni tracciati dalla legge n. 106 del 2016.

Ciò può apprezzarsi, probabilmente, a partire dallo stesso oggetto della definizione che, più che riferirsi al "Terzo settore" come la delega, si sofferma nel definire gli "enti del Terzo settore".

In base all'art. 4, comma 1, del codice, infatti, "sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore".

Dalla definizione sembra potersi comprendere, anzitutto, come si sia prestata una particolare attenzione, rispetto al generico riferimento al "complesso di enti privati" contenuto nella delega, all'elencazione dei soggetti rientranti nella cornice concettuale del Terzo settore.

⁷¹¹ Al riguardo sembra condivisibile l'interpretazione fornita da L. GORI, E. ROSSI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, cit., p. 7, che per dare coerenza a tale previsione propongono di "sostituire" al termine "in quanto" quello di "sebbene" o di "nonostante", in modo da pervenire al risultato interpretativo per cui alle fondazioni bancarie non si applicano le citate disposizioni nonostante, appunto, concorrano al perseguimento delle finalità previste dalla legge.

Senonché, accanto a categorie di organismi già noti (fra cui le O.d.v., le A.p.s., le imprese e le cooperative sociali, le S.m.s.) di cui viene offerta una sorta di “catalogazione” sistematizzante, appaiono figure che in precedenza non avevano trovato un’autonoma disciplina.

Ci si riferisce, in specie, agli enti filantropici e alle reti associative, su cui avremo modo di soffermarci, cui però si aggiungono, oltre alle associazioni riconosciute o non riconosciute - riferimento già di per sé molto ampio - “gli altri enti di carattere privato diversi dalle società”.

Ora, in disparte il carattere meritorio di aver esplicitamente escluso gli enti societari dalla cerchia del Terzo settore, quest’ultima formula pare davvero elastica e non può negarsi come sia sostanzialmente rimesso agli interpreti la comprensione delle tipologie soggettive riconducibili al suo interno⁷¹².

Peraltro non può sottacersi come, se quest’ultimo riferimento sembra apprezzabile nella parte in cui conferisce alla nozione un carattere di elasticità probabilmente necessario, lo stesso sembra al contempo presentare l’inevitabile rischio di consentire un’apertura potenzialmente eccessiva e come tale non del tutto coerente con le esigenze di certezza del diritto sottese alla disposizione.

Al di là di una simile progressione definitoria, che da una precisa elencazione dei soggetti si sviluppa quindi verso confini ancora tutti da definire, il codice dispone altresì come, sul piano oggettivo, tali enti possano svolgere “una o più attività di interesse generale” - elencate puntualmente nel successivo art. 5 - in tal modo operando un chiaro riferimento all’art. 118, comma 4, Cost..

Nel far ciò, lo stesso si premura per di più di individuare, analogamente a quanto fatto dalla delega⁷¹³, le “forme” con cui una simile attività può essere realizzata, tra le quali appare significativo, oltre al richiamo all’azione volontaria, mutualistica e di erogazione, anche il riferimento alla “produzione o scambio di

⁷¹² Si pensi, ad esempio, ai agli enti di patronato, nonché ai vari tipi di cosiddetti “comitati”.

⁷¹³ Sul punto non è mancato tuttavia chi ha fatto notare, correttamente, alcuni aspetti di non perfetta sovrapposibilità fra il decreto e la legge delega, laddove il decreto si riferisce a “una o più” attività di interesse generale (non facendo pertanto riferimento a tale formula nella sua complessità come nella delega), nonché nella parte in cui, con riguardo alle dette “forme” di realizzazione, il decreto ha modo di differenziare (e non di sovrapporre, analogamente a quanto accade nella delega) l’azione volontaria da quella di erogazione gratuita di beni e servizi. In questo senso, specificamente, P. CONSORTI, *La nuova definizione giuridica di Terzo settore*, cit., p. 39.

beni o servizi” che, in evidente sintonia terminologica rispetto all’art. 2082 c.c., pare principalmente riconnettersi alla figura dell’impresa sociale⁷¹⁴.

Chiude il perimetro della nozione, sul fronte “teleologico”, la riproposizione delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, formula che, come si è visto, presenterebbe taluni aspetti di criticità con specifico riguardo, tra le altre cose, all’effettiva consistenza da attribuire ad espressioni in realtà di difficile declinazione.

L’elemento su cui riflettere, tuttavia, attiene alla circostanza per cui anche nel codice la finalità sociale, che si è visto rappresentare forse il principale “pilastro” a livello di fondamento costituzionale per il Terzo settore, sembri non costituire più l’unica “forza animatrice” di questo complesso fenomeno, ponendosi sullo stesso piano delle altre “finalità”, di non facile perimetrazione, contemplate dalla disposizione.

La presenza degli aspetti sin qui evocati, comunque, non vale ancora a far acquisire la veste di “ente del Terzo settore” agli organismi che li posseggano, prevedendo il codice, quale condizione imprescindibile per ottenere una simile qualifica, l’iscrizione nel Registro unico nazione del Terzo settore⁷¹⁵.

Questo requisito - comparso solo successivamente a livello codicistico - si accompagna tuttavia all’ulteriore chiarimento concettuale, di maggior dettaglio rispetto alla delega, secondo cui non rientrano nel perimetro definitorio le pubbliche amministrazioni, le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, le associazioni di datori di lavoro, oltre che gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati dai suddetti enti⁷¹⁶.

Se pertanto una simile specificazione appare chiara nell’elencare i soggetti esclusi, fornendo importanti puntualizzazioni, fra l’altro, con riguardo alle pp.aa. e

⁷¹⁴ *Ivi*, p. 36, che ritiene il riferimento a quest’ultima espressione come “un innesto necessario per giustificare l’inserimento delle imprese sociali fra gli enti del Terzo settore”.

⁷¹⁵ In questo senso si esprime sempre l’art. 4, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, ultimo periodo.

⁷¹⁶ Art. 4, comma 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117. Da tale elenco vengono esclusi tuttavia i “soggetti operanti nel settore della protezione civile alla cui disciplina si provvede ai sensi dell’articolo 32, comma 4” nonché “i corpi volontari dei vigili del fuoco delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione autonoma della Valle d’Aosta”.

agli organismi assoggettati alla loro direzione, coordinamento o controllo⁷¹⁷, la stessa al contempo non contiene alcun richiamo alle fondazioni bancarie, per le quali si dovrà quindi far riferimento alla sola legge di delega.

Un discorso a parte, poi, deve svolgersi relativamente agli enti religiosi civilmente riconosciuti, per i quali sembrano porsi viepiù taluni aspetti di criticità sul piano costituzionale.

Per questa particolare categoria di enti, infatti, troverà applicazione la disciplina codicistica solamente nel caso in cui gli stessi, per lo svolgimento delle attività di interesse generale espressamente elencate, oltre ad adottare un regolamento da depositare presso il Registro unico nazionale, costituiscano inoltre un patrimonio destinato facendosi carico dei relativi oneri contabili⁷¹⁸.

Ebbene, quest'ultimo gravame potrebbe risultare⁷¹⁹ non del tutto coerente rispetto al disposto di cui all'art. 20 Cost. per il quale, come noto, il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto non possono costituire elemento giustificativo rispetto alla previsione di speciali limitazioni legislative per gli enti che se ne facciano portatori⁷²⁰.

In effetti, la previsione della necessaria costituzione di un patrimonio separato, più generalmente, potrebbe riflettersi negativamente sul piano della

⁷¹⁷ Sul punto non si è mancato infatti di osservare come una simile previsione sia funzionale ad evitare un "aggiramento indiretto" del disposto codicistico, laddove venissero creati organismi che pur non essendo inquadrabili nella nozione normativa di "pubblica amministrazione" fossero comunque assoggettati a una "influenza dominante" dei pubblici poteri, così come chiaramente osservato da A. LOMBARDI, *Il rapporto tra enti pubblici e Terzo settore*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale*, cit., p. 220.

⁷¹⁸ In base all'art. 4, comma 3, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, "agli enti religiosi civilmente riconosciuti le norme del presente decreto si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 5, a condizione che per tali attività adottino un regolamento, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, che, ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, recepisca le norme del presente Codice e sia depositato nel Registro unico nazionale del Terzo settore. Per lo svolgimento di tali attività deve essere costituito un patrimonio destinato e devono essere tenute separatamente le scritture contabili di cui all'articolo 13". Sul ruolo degli enti religiosi nell'impianto complessivo della riforma P. FLORIS, *Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 3/2018, pp. 1 ss..

⁷¹⁹ Questo aspetto viene valorizzato a livello interpretativo, in particolare, da P. CONSORTI, *La nuova definizione giuridica di Terzo settore*, cit., pp. 41 ss., che sul punto osserva altresì criticamente come nel più ampio quadro della riforma agli enti religiosi e confessionali sia stata riservata una "scarsa attenzione" finendo per essere "considerati in definitiva una scomoda appendice".

⁷²⁰ Si ricorda infatti come a mente dell'art. 20 Cost. "il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività".

ragionevolezza, imponendosi solo per tali organismi una condizione aggiuntiva a fronte dello svolgimento di attività, come quelle di interesse generale, parimenti realizzabili da tutti gli altri enti del Terzo settore che invece non si vedono destinatari di un simile onere.

Dal complesso di considerazioni svolte, pertanto, pare emergere anzitutto una sorta di “sfasatura” fra le due definizioni che, per la pluralità di aspetti analizzati, induce a ritenere che l’operazione “aggiuntiva” compiuta dal codice abbia probabilmente recato con sé aspetti di criticità ulteriori sul piano costituzionale.

Ne deriva un quadro assolutamente meritorio nei suoi intenti⁷²¹ che tuttavia sembrerebbe presentare, specie sul piano delle finalità che gli enti del Terzo settore possono perseguire, profili che impongono un’attenta riflessione proprio sul versante costituzionale, venendo la finalità solidaristica che anima l’azione di questi stessi organismi ad essere in qualche modo “edulcorata” dalla presenza delle ulteriori finalità, “civiche” e di “utilità sociale”, di non facile e concreta definizione sul piano giuridico e concettuale⁷²².

⁷²¹ Interessanti sul punto appaiono inoltre le osservazioni della dottrina sociologica e, in particolare, di A. BASSI, *L'impatto della riforma del Terzo settore sulla società*, in *Non profit*, n.3/2017, p. 117, che ha evidenziato come la definizione introdotta grazie al processo di riforma “avrà presumibilmente effetti anche dal punto di vista della raccolta dei dati ufficiali sul settore e nella impostazione dei criteri statistici di rilevazione che dovranno adottare istituti pubblici e privati, in primis l’ISTAT. Come è noto infatti l’Istituto Nazionale di Statistica nelle proprie rilevazioni censuarie sulle ‘Istituzioni nonprofit’ (2001 e 2011) ha assunto la classificazione maggiormente diffusa a livello internazionale (Eurostat e sistema statistico dell’ONU) cosiddetta ‘ICNPO’ - *International Classification of Nonprofit Organizations*, basata sul modello nord-americano, che vede il criterio del ‘divieto di distribuzione degli utili’ come elemento qualificante”.

⁷²² A conclusioni non troppo dissimili sembrerebbero pervenire coloro che sostengono che la finalità di solidarietà che ha contraddistinto la maggior parte della legislazione pregressa in materia di Terzo settore, “cesserebbe”, quale finalità alternativa a quella “civica” e di “utilità sociale”, “di essere dimensione necessaria”. In questo senso, specificamente, L. GORI, E. ROSSI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, cit., p. 6.

3. Le “attività di interesse generale” fra sussidiarietà orizzontale e criticità sul piano delle fonti del diritto.

Uno dei principi maggiormente valorizzati nella trama codicistica⁷²³, così come nell’impianto della legge delega⁷²⁴, appare indubbiamente quello contenuto nel disposto dell’art. 118, comma 4, Cost., relativo al principio di sussidiarietà orizzontale.

Tra le previsioni del codice in cui questo stesso precetto - particolarmente significativo a livello di fondamento costituzionale per il Terzo settore - sembra riecheggiare maggiormente, vi è sicuramente quella dell’art. 5, non a caso rubricata “attività di interesse generale”.

Secondo quanto in essa stabilito, infatti, “gli enti del Terzo settore, diversi dalle imprese sociali incluse le cooperative sociali, esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale”⁷²⁵.

Tanto premesso, il codice si premura di specificare come debbano considerarsi di “interesse generale”, qualora “svolte in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l’esercizio”, tutta una serie di attività puntualmente elencate e che si contraddistinguono, oltre che per la loro consistenza numerica, per la loro ampiezza “oggettuale”.

Il catalogo infatti “spazia”, solo per citarne alcune, da attività aventi per oggetto interventi e servizi sociali, sanitari e finalizzati alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio, alla formazione universitaria, post-universitaria e alla ricerca scientifica di particolare interesse sociale, sino ad arrivare alla radiodiffusione sonora a carattere comunitario, all’alloggio sociale, all’accoglienza e all’integrazione umanitaria, allo sport, nonché alla riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità

⁷²³ Si veda in proposito l’art. 1 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, che oltre agli articoli 2, 3, 4, 9, 18, menziona anche l’art. 118, comma 4, Cost., il che risulta coerente con lo stesso fondamento costituzionale del Terzo settore.

⁷²⁴ Art. 1, comma 1, legge 6 giugno 2016, n. 106, che tanto a livello di finalità della disciplina, quanto nella definizione di “Terzo settore”, richiama proprio questo principio.

⁷²⁵ Art. 5, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

organizzata. E questo, lo si ripete, solo per citarne alcune che sembrano fra quelle maggiormente significative⁷²⁶.

⁷²⁶ L'elenco completo, ai sensi dell'art. 5, comma 1, è infatti ben più ampio riguardando attività aventi ad oggetto: "a) interventi e servizi sociali ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328, e successive modificazioni, e interventi, servizi e prestazioni di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, e alla legge 22 giugno 2016, n. 112, e successive modificazioni; b) interventi e prestazioni sanitarie; c) prestazioni socio-sanitarie di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 febbraio 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 6 giugno 2001, e successive modificazioni; d) educazione, istruzione e formazione professionale, ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, e successive modificazioni, nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa; e) interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi, nonché alla tutela degli animali e prevenzione del randagismo, ai sensi della legge 14 agosto 1991, n. 281; f) interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni; g) formazione universitaria e post-universitaria; h) ricerca scientifica di particolare interesse sociale; i) organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale di cui al presente articolo; j) radiodiffusione sonora a carattere comunitario, ai sensi dell'articolo 16, comma 5, della legge 6 agosto 1990, n. 223, e successive modificazioni; k) organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso; l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo e al contrasto della povertà educativa; m) servizi strumentali ad enti del Terzo settore resi da enti composti in misura non inferiore al settanta per cento da enti del Terzo settore; n) cooperazione allo sviluppo, ai sensi della legge 11 agosto 2014, n. 125, e successive modificazioni; o) attività commerciali, produttive, di educazione e informazione, di promozione, di rappresentanza, di concessione in licenza di marchi di certificazione, svolte nell'ambito o a favore di filiere del commercio equo e solidale, da intendersi come un rapporto commerciale con un produttore operante in un'area economica svantaggiata, situata, di norma, in un Paese in via di sviluppo, sulla base di un accordo di lunga durata finalizzato a promuovere l'accesso del produttore al mercato e che preveda il pagamento di un prezzo equo, misure di sviluppo in favore del produttore e l'obbligo del produttore di garantire condizioni di lavoro sicure, nel rispetto delle normative nazionali ed internazionali, in modo da permettere ai lavoratori di condurre un'esistenza libera e dignitosa, e di rispettare i diritti sindacali, nonché di impegnarsi per il contrasto del lavoro infantile; p) servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale, di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 6 giugno 2016, n. 106; q) alloggio sociale, ai sensi del decreto del Ministero delle infrastrutture del 22 aprile 2008, e successive modificazioni, nonché ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi; r) accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti; s) agricoltura sociale, ai sensi dell'articolo 2 della legge 18 agosto 2015, n. 141, e successive modificazioni; t) organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche; u) beneficenza, sostegno a distanza, cessione gratuita di alimenti o prodotti di cui alla legge 19 agosto 2016, n. 166, e successive modificazioni, o erogazione di denaro, beni o servizi a sostegno di persone svantaggiate o di attività di interesse generale a norma del presente articolo; v) promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata; w) promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori e degli utenti delle attività di interesse generale di cui al presente articolo, promozione delle pari opportunità e delle iniziative di aiuto reciproco, incluse le banche dei tempi di cui all'articolo 27 della legge 8 marzo 2000, n. 53, e i gruppi di acquisto solidale di cui all'articolo 1, comma 266, della legge 24 dicembre 2007, n. 244; x) cura di procedure di adozione internazionale ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184; y) protezione

Un aspetto interessante riguarda, poi, lo “sforzo” di coordinamento che il codice sembra aver effettuato relativamente a molte delle attività di interesse generale contemplate dalla disposizione, operando di frequente un rinvio alle specifiche normative disciplinanti l’ambito settoriale di volta in volta considerato⁷²⁷.

Peraltro, trovando le menzionate “attività” un proprio fondamento - oltre che nella generica formula dell’art. 118, comma 4, Cost. - in tantissime altre disposizioni costituzionali, da una simile elencazione emerge la straordinaria centralità assunta dagli enti del Terzo settore a livello ordinamentale, che in tal modo concorrono ad attuare una grande varietà di precetti contenuti nella Carta fondamentale.

L’aspetto sul quale sembra opportuno soffermarci trascende però una simile osservazione, emergendo dal quadro tracciato nel dettato codicistico talune criticità sul piano delle “fonti”, laddove si prevede che “tenuto conto” delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, il summenzionato catalogo delle attività di interesse generale possa essere aggiornato con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri⁷²⁸.

Tale provvedimento, in particolare, deve essere adottato “ai sensi dell’articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti, che si esprimono entro trenta giorni dalla data di trasmissione del decreto, decorsi i quali quest’ultimo può essere comunque adottato”⁷²⁹.

civile ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni; z) riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata”.

⁷²⁷ Troviamo riferimenti alle discipline di settore, seppur in modo diversificato, in particolare nelle lettere: a) interventi e servizi sociali; c) prestazioni socio-sanitarie; d) educazione, istruzione e formazione professionale; f) interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio; j) radiodiffusione sonora a carattere comunitario; n) cooperazione allo sviluppo; q) alloggio sociale; s) agricoltura sociale; u) beneficenza, sostegno a distanza, cessione di alimenti o prodotti; w) promozione e tutela dei diritti umani, civili e sociali; x) cura di procedure di adozione internazionale; y) protezione civile.

⁷²⁸ Art. 5, comma 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁷²⁹ Sulla medesima falsariga si veda l’art. 2, comma 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112.

Il meccanismo disegnato dal disposto dell'art. 5, comma 2, sembra richiamare da vicino quello della "delegificazione"⁷³⁰, quanto meno nella parte in cui si ammette la possibilità di "aggiornare" - e quindi di intervenire anche in senso modificativo⁷³¹ - tramite una fonte secondaria l'elenco fissato dalla fonte primaria, seguendo tuttavia un procedimento che si distingue da quello "tipico" previsto per quella peculiare tipologia di regolamento.

Nel codice infatti non si rinviene alcun riferimento ai contenuti del comma 2 dell'art. 17, che stabilisce appunto le condizioni per ricorrere alla delegificazione, operandosi invece solo un generico richiamo al comma 3 del medesimo articolo che, come noto, fissa i limiti al potere regolamentare dei Ministri.

Confrontando i due modelli, ad ogni buon conto, sembrano emergere alcune differenze significative, sia da un punto di vista procedurale, sia da un punto di vista sostanziale.

Sul fronte procedurale, infatti, se i decreti contemplati dalla disciplina codicistica sono adottati con d.p.c.m., "su proposta" e "di concerto" con i Ministeri indicati, previa intesa in sede di Conferenza Unificata ed acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti, ciò non accade nel caso dei regolamenti di delegificazione, adottati con un d.p.r., previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e sentito il Consiglio di Stato.

Sotto il profilo sostanziale, invece, una difformità rilevante si rinviene nella circostanza per cui in quest'ultima ipotesi, contrariamente a quanto previsto nel codice, la legge definisce le norme generali regolatrici della materia e dispone inoltre l'abrogazione delle norme vigenti con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

Da ciò consegue come a livello codicistico si sia contemplato una sorta di potere ministeriale delegificante "atipico"⁷³² o, più in generale, una forma di

⁷³⁰ Con riferimento alle evoluzioni dell'istituto G. TARLI BARBIERI, *Delegificazione e decreti di natura non regolamentare nella "brace" del sistema delle fonti normative*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2011.

⁷³¹ Nello stesso senso P. CONSORTI, *La nuova definizione giuridica di Terzo settore*, cit., p. 41 e F. PACINI, *L'impianto del Codice del Terzo settore*, in *Non profit*, n.3/2017, p. 26.

⁷³² L. GORI, *Il sistema delle fonti nel diritto del Terzo settore*, cit., p. 23.

“delegificazione spuria”⁷³³ rispetto alla quale già il Consiglio di Stato in sede di parere sul codice aveva mostrato più di una perplessità⁷³⁴.

Un simile approccio, oltre a creare non poche problematiche da un punto di vista teorico, sembrerebbe altresì presentare forti criticità sul fronte delle ricadute sostanziali e ciò anzitutto in quanto potrebbe non risultare una soluzione ottimale la coesistenza, accanto ad “attività” previste con legge, di altre individuate con d.p.c.m..

Sempre sotto il profilo dei possibili risvolti applicativi, non deve ancora dimenticarsi come l’elenco delle attività di interesse generale costituisca un elemento essenziale in relazione all’acquisto della stessa qualifica di “ente del Terzo settore”, nonché per l’applicazione della conseguente disciplina codicistica.

Difatti un determinato ente, lo si rammenta, in tanto può ritenersi “di Terzo settore” in quanto, tra le altre cose, svolga “una o più” attività di interesse generale fra quelle espressamente indicate, con il conseguente acquisto di una simile “veste” nel sol caso in cui queste ultime rientrino fra quelle ricomprese all’interno dell’elenco definito normativamente.

Così, ogni eventuale intervento di rimozione, di modifica o più generalmente di aggiornamento estensivo o restrittivo dell’elenco fissato dalla legge, non costituisce un elemento disciplinatorio di mero dettaglio, intervenendo su un aspetto basilare dal quale dipende virtualmente l’applicazione o meno della disciplina codicistica.

Non appare allora eccentrico il rilievo del Consiglio di Stato, che ha espresso sotto tale aspetto una preferenza verso l’adozione di una fonte regolamentare “tipica”, segnalando che un simile aggiornamento avrebbe comportato in ogni

⁷³³ In questo senso F. PACINI, *L’impianto del Codice del Terzo settore*, cit., p. 26 s., che perviene a tale conclusione svolgendo un puntuale confronto fra la disposizione di cui al comma 2 dell’art. 17 della legge n. 400 del 1988 e i contenuti dell’art. 5, comma 2, del Codice del Terzo settore, e ciò con riferimento ai contenuti qui definiti, rispettivamente, come “procedurali” e “sostanziali”.

⁷³⁴ Si veda in proposito quanto osservato dal Consiglio di Stato, *Adunanza della Commissione speciale del 31 maggio 2017*, n. 927/2017, laddove, con riguardo all’art. 5, ha rilevato: “la circostanza che regole che incidono sulla autonomia privata [...] scaturiscano da atti di autorità amministrative suggerisce di verificare le condizioni in presenza delle quali le fonti sub primarie possano disciplinare un campo considerato costituzionalmente riservato alla competenza esclusiva delle leggi o degli atti aventi forza di legge” dovendosi per tale ragione “predisporre un corredo ‘minimo’ di direttrici sostanziali riferite (quantomeno) agli scopi, all’oggetto ed ai presupposti”.

caso “l’apposizione di norme dotate dei caratteri della generalità, dell’astrattezza e novità”⁷³⁵.

Quale che sia la scelta preferibile, il tema si presenta assai delicato potendo il Governo intervenire, in assenza di particolari criteri generali fissati dalla legge e al di là di procedimenti di delegificazione in senso proprio, con modalità potenzialmente anche molto restrittive su un catalogo di attività di così rilevante impatto nel complessivo impianto della disciplina⁷³⁶.

4. La (parziale) razionalizzazione normativa degli “enti del Terzo settore”: alcuni spunti d’analisi in una prospettiva costituzionale.

Passando dal profilo oggettivo dell’attività a quello soggettivo delle figure che compongono il complesso fenomeno in analisi, si è già osservato come il codice a livello “di nozione” abbia indicato tutta una serie di tipologie di enti da ricomprendersi all’interno del perimetro del Terzo settore.

Assieme alla “clausola di rinvio” riguardante le associazioni, le fondazioni e gli “altri enti di carattere privato”, infatti, l’art. 5 annovera fra questi le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, le cooperative sociali, le reti associative e le società di mutuo soccorso.

Sul punto giova anzitutto far presente come per simili figure non operi solamente la peculiare normativa codicistica specificamente contemplata per ognuna di esse, dovendo applicarsi viepiù uno “statuto” di disposizioni comuni a tutti gli enti del Terzo settore, cui si aggiunge in via residuale la disciplina del codice civile riferibile al modello tipologico “originario” di ciascuna organizzazione.

All’interno di un tale quadro giuridico, peraltro, significative appaiono le previsioni riguardanti la *governance* degli enti, dedicate alla trasparenza e alla

⁷³⁵ *Ibidem.*

⁷³⁶ L’aggiornamento delle attività di interesse generale, peraltro, prescindendo da un indilazionabile bisogno di adeguamento tecnico-scientifico, non sembrerebbe risultare neppure legato a esigenze di speditezza tali da rendere troppo residuale il contributo parlamentare.

tenuta dei bilanci⁷³⁷, alle modalità di acquisto della personalità giuridica⁷³⁸, al funzionamento degli organi assembleari e ai controlli⁷³⁹, disponendosi per i membri degli organi sociali⁷⁴⁰ altresì l'applicazione di parte del regime di responsabilità previsto in materia societaria dal codice civile⁷⁴¹.

Non è un caso allora se a livello interpretativo sia stata evidenziata sin da subito una sorta di “attrazione”⁷⁴² del rinnovato contesto normativo verso quello tipico degli enti commerciali, essendosi delineato un quadro giuridico in cui indubbiamente molti sembrano gli aspetti di contiguità fra i due modelli.

Al di là di un simile rilievo, riflettendo più da vicino sulle innovazioni accolte dal testo codicistico, deve osservarsi come una delle figure maggiormente interessanti anche sotto il profilo dei possibili “risvolti” sul piano costituzionale sia rappresentata, con ogni probabilità, da quella del volontariato.

Prima di affrontare questo aspetto, tuttavia, giova per completezza succintamente soffermarsi sugli elementi maggiormente significativi della normativa concernente le singole tipologie di enti del Terzo settore, sì da poter comprendere il più ampio contesto riformatore in cui una simile riflessione si colloca ed evidenziarne i possibili aspetti di criticità.

In questo senso può essere utile muovere dalle nuove figure degli enti filantropici e delle reti associative.

Con riferimento ai primi - di cui oltretutto non vi è traccia nella legge delega - può evidenziarsi come essi corrispondano a organismi per la verità già presenti nella realtà sociale⁷⁴³, tra cui le fondazioni di comunità ed erogative⁷⁴⁴.

⁷³⁷ Si pensi, tra le più significative, alle previsioni di cui all'art. 13 “*Scritture contabili e bilancio*”, 14 “*Bilancio sociale*” e 15 “*Libri sociali obbligatori*” del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁷³⁸ Art. 22, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, “*Acquisto della personalità giuridica*”.

⁷³⁹ Articoli 23 e seguenti del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, relativi all'ordinamento e all'amministrazione delle associazioni e delle fondazioni del Terzo settore.

⁷⁴⁰ Art. 28, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, “*Responsabilità*”, a mente del quale “gli amministratori, i direttori generali, i componenti dell'organo di controllo e il soggetto incaricato della revisione legale dei conti rispondono nei confronti dell'ente, dei creditori sociali, del fondatore, degli associati e dei terzi, ai sensi degli articoli 2392, 2393, 2393-bis, 2394, 2394-bis, 2395, 2396 e 2407 del codice civile e dell'articolo 15 del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, in quanto compatibili”.

⁷⁴¹ Su tali aspetti si veda A. FICI, *Fonti della disciplina, nozione e governance degli enti del terzo settore*, in ID. (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale*, cit., pp. 83 ss..

⁷⁴² Così E. ROSSI, *Codice terzo settore: una bella occasione, in parte sprecata*, in *Nuova proposta*, n. 9-10/2017, p. 6.

⁷⁴³ Come ricordato anche da M. TAGLIABUE, *La disciplina dei singoli enti del Terzo settore*, in *Non profit*, n. 3/2017, p. 228.

Simili enti infatti sono preposti all'erogazione di denaro, beni o servizi, anche di investimento, a sostegno di categorie di persone svantaggiate o di attività di interesse generale⁷⁴⁵, potendo trarre le relative risorse economiche principalmente da contributi pubblici e privati, donazioni e lasciti testamentari nonché da rendite patrimoniali o da attività di raccolta fondi⁷⁴⁶.

Le reti associative, invece, consistono in associazioni di secondo livello che, a seconda del numero di enti che vi aderiscono e della relativa diffusione a livello regionale, possono assumere una dimensione territoriale o nazionale⁷⁴⁷.

Esse svolgono importanti attività di coordinamento, rappresentanza e supporto degli enti loro associati, nonché di monitoraggio della relativa attività, potendo, oltre che promuovere partenariati e protocolli d'intesa con i pubblici poteri, altresì accedere al "Fondo per il finanziamento di progetti e di attività di interesse generale nel Terzo settore".

Anche per quanto riguarda simili enti deve rilevarsi come prima della riforma fossero già diffuse figure ad esse in qualche misura assimilabili⁷⁴⁸, costituendo la capacità di "fare rete" probabilmente una delle caratteristiche identificative del multiforme fenomeno in analisi, legata per lo più ad esigenze di rappresentanza.

Sembra pertanto apprezzabile il riconoscimento di una dignità giuridica autonoma ad organismi di Terzo settore come gli enti filantropici e le reti associative che, pur esistenti nella prassi, non avevano ancora ricevuto una specifica disciplina a livello normativo.

⁷⁴⁴ Queste fondazioni si rifanno all'esperienza delle "Community Foundations" di origine statunitense, come ricordato anche in SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, *Scheda di lettura sul Codice del Terzo settore*, cit., p. 72.

⁷⁴⁵ Art. 37, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁷⁴⁶ Art. 38, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁷⁴⁷ L'art. 41, commi 1 e 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, distingue infatti le "reti associative" (che associano anche indirettamente almeno cento enti del Terzo settore o in alternativa almeno venti fondazioni del Terzo settore le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno cinque regioni o province autonome), dalle "reti associative nazionali" (che invece associano non meno di cinquecento enti o in alternativa cento fondazioni le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno dieci regioni o province autonome).

⁷⁴⁸ Sul punto si veda P. ADDIS, *Le reti associative del Terzo settore: appunti sull'art. 41 del Codice del Terzo settore*, in *Non profit*, n. 3/2017, che nel dar rilievo a questo aspetto richiama, in una prospettiva storica, l'esperienza della Federazione Nazionale delle Società di Pubblica Assistenza e Pubblico Soccorso costituitasi agli inizi del Novecento e poi confluita nell'ANPAS, nonché quella, emersa invece sul finire di quello stesso secolo, del Forum del Terzo settore, ancora oggi tra le associazioni maggiormente rappresentative del Terzo settore a livello nazionale.

Su altro fronte il codice ha fornito un'esplicita regolamentazione di figure invece già presenti nel frammentato contesto giuridico previgente, come le associazioni di promozione sociale⁷⁴⁹, avendo mantenuto viceversa con riguardo ad altri enti, come le società di mutuo soccorso e le cooperative sociali, le relative normative di settore, rappresentate nell'un caso dalla risalente legge n. 3818 del 1886⁷⁵⁰ e, nell'altro, dalla legge n. 381 del 1991⁷⁵¹.

Ne deriva un quadro complessivo che, se certamente è apprezzabile per il dichiarato intento di voler mettere ordine rispetto al pregresso impianto di disciplina, sembra comunque presentare numerosi rinvii a normative esterne che certamente potrebbero non concorrere a rendere del tutto omogenea la regolamentazione generale degli enti del Terzo settore⁷⁵².

Un discorso analogo, verosimilmente, potrebbe svolgersi con riguardo alle imprese sociali, interessate parimenti da un regime giuridico ordinato su più livelli, operando per queste, oltre che l'autonomo d.lgs. n. 112 del 2017 anche, in quanto compatibili, le disposizioni del codice del Terzo settore, come pure in via residuale quelle del codice civile con riferimento alla forma giuridica in cui le stesse siano costituite⁷⁵³.

È noto peraltro come tale discusso modello, che abbiamo visto trovare il proprio fondamento costituzionale anche nell'art. 41 Cost., non abbia in passato assistito alla diffusione inizialmente auspicata e ciò probabilmente per le numerose limitazioni contemplate dalla pregressa disciplina in termini di oneri complessivi, di vincoli nella distribuzione degli utili e di scarsa attrattività sotto il profilo fiscale⁷⁵⁴.

Da qui la volontà, attraverso un autonomo decreto orientato a superare gli aspetti di criticità emersi in precedenza, di valorizzare le potenzialità ad essa

⁷⁴⁹ Artt. 35 e 36, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁷⁵⁰ A questo proposito deve tuttavia osservarsi come nel disposto codicistico si preveda la possibilità per le società di mutuo soccorso di trasformarsi in associazioni del Terzo settore o in associazioni di promozione sociale, sia pur mantenendo il proprio patrimonio in deroga all'art. 18, comma 3, della legge n. 3818 del 1886.

⁷⁵¹ Art. 40, comma 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117. Si rammenta, inoltre, come alle cooperative sociali si applicherà altresì, in quanto compatibile, la disciplina del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, sull'impresa sociale.

⁷⁵² A conclusioni non dissimili perviene P. CONSORTI, *La nuova definizione giuridica di Terzo settore*, cit., p. 40.

⁷⁵³ Art. 1, comma 5, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112.

⁷⁵⁴ Si ricorda come la previgente normativa fosse contenuta nel d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155.

sottese mediante un alleggerimento degli oneri e un riconoscimento di più consistenti misure di supporto sul piano fiscale⁷⁵⁵.

L'efficacia di tali previsioni sotto questo aspetto potrà essere vagliata solo nel tempo, tuttavia, per quanto qui più interessa può osservarsi come già siano state avanzate perplessità sul piano della legittimità costituzionale di una disciplina che sembrerebbe implicitamente estromettere le imprese individuali dalla possibilità di assumere quella stessa veste giuridica⁷⁵⁶.

Un simile esito, difatti, potrebbe presentare alcuni risvolti problematici tanto sul piano della parità di trattamento (si pensi, ad esempio, al regime fiscale di cui l'impresa sociale "pluralista" verrebbe a beneficiare diversamente da quella individuale), quanto più ampiamente con riguardo alle finalità perseguite dalla Carta fondamentale, per la quale assumerebbe un rilievo preminente, più che l'aspetto organizzativo di chi agisce, la finalità solidaristica dell'azione in quanto tale⁷⁵⁷.

Ad ogni modo alcuni spunti interessanti possono cogliersi altresì con riguardo alla disciplina del volontariato che, come detto, assume un ruolo di primo piano all'interno del rinnovato contesto di disciplina, e ciò sotto un duplice aspetto.

In primo luogo infatti il volontariato trova una propria regolamentazione nel codice sotto il profilo della riscrittura dello "statuto" giuridico delle relative organizzazioni, prima contenuto nella nota legge n. 266 del 1991⁷⁵⁸.

⁷⁵⁵ Su tali aspetti del rinnovato quadro di disciplina A. FICI, *La nuova impresa sociale*, in ID. (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale*, cit., pp. 343 ss..

⁷⁵⁶ Questa osservazione è stata avanzata a livello dottrinale in particolare da D. MONE, *L'impresa sociale nell'ordinamento costituzionale tra dimensione pluralistica e dimensione individuale*, in *Osservatorioaic.it*, n.3/2017, che a tal proposito rileva criticamente come "dalla normativa sull'impresa sociale si desume, sostanzialmente, la volontà del Legislatore di promuovere l'attività economica indirizzata a fini sociali, ma solo quando esercitata da privati organizzati in enti: ossia da soggetti riconducibili a formazioni sociali genericamente intese. L'impresa è sociale, dunque, non solo se tende a fini solidaristici ma se è, contestualmente, esercitata da soggetti a base pluralistica".

⁷⁵⁷ *Ivi*, p. 2 e p. 5. L'Autrice in particolare sostiene che una tale visione sarebbe coerente, tra le altre, con le disposizioni dell'art. 2 Cost., laddove prefigura al contempo un dovere solidaristico e un diritto allo svolgimento di attività solidaristiche, nonché con l'art. 118, comma 4, nella parte in cui si riferisce anche ai soggetti "singoli" in relazione allo svolgimento di attività di interesse generale.

⁷⁵⁸ Il rinnovato contesto normativo di cui agli articoli 32, 33 e 34, fra gli aspetti più significativi, oltre a individuare nell'"associazione" l'unica forma giuridica idonea per simili organizzazioni, prevede il necessario svolgimento dell'attività prevalentemente nei confronti di terzi e attraverso prestazioni svolte in misura prevalente da parte dei volontari associati. Viene

Sotto altro aspetto, invece, questo il fenomeno assume una più generale rilevanza in quanto si prevede che tutti gli enti del Terzo settore, in modo quindi indistinto, possano avvalersi di volontari nello svolgimento delle proprie attività⁷⁵⁹.

A questo proposito appare interessante, in specie, l'introduzione della definizione di "volontario", indicato come quella "persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del Terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà"⁷⁶⁰.

Oltre che per l'esplicito riferimento alla solidarietà quale tratto caratterizzante la finalità dell'azione volontaria, la definizione sembra presentare un elemento di assoluta rilevanza laddove acconsente che una simile azione possa essere svolta "anche" per il tramite di un ente del Terzo settore⁷⁶¹.

Ciò significa, in altri termini, che quest'ultima può essere legittimamente posta in essere perfino al di fuori della struttura organizzativa di un ente, fornendosi in tal modo un riconoscimento giuridico inequivoco al discusso fenomeno del c.d. "volontariato individuale"⁷⁶².

La pregressa disciplina di cui alla legge n. 266 del 1991, difatti, non forniva un riconoscimento esplicito a tale fenomeno e, ancor più, sembrava esprimere una

inoltre contemplata la possibilità che fra gli associati dell'organizzazione di volontariato possano esservi, tanto persone fisiche, quanto enti del Terzo settore o senza scopo di lucro, sia pur entro certi limiti quantitativi.

⁷⁵⁹ Art. 17, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, a mente del quale "gli enti del Terzo settore possono avvalersi di volontari nello svolgimento delle proprie attività e sono tenuti a iscrivere in un apposito registro i volontari che svolgono la loro attività in modo non occasionale".

⁷⁶⁰ Art. 17, comma 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁷⁶¹ Sulla rilevanza di tale disposizione nella prospettiva dei c.d. "cittadini attivi" che "a differenza dei volontari tradizionali, si prendono cura non delle persone ma dei beni comuni, pur facendolo anch'essi per motivazioni solidali", si veda G. ARENA, *Codice del Terzo settore, volontari e beni comuni*, in *Labsus.org*, 2017, p. 4.

⁷⁶² In questo senso significativo appare altresì il disposto dell'art. 1 del Codice del Terzo settore laddove, tra le finalità del testo normativo, individua quella di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono "anche" in forma associata a perseguire il bene comune, etc..

preferenza rispetto alla sola attività svolta per il tramite di un'organizzazione cui il volontario doveva inevitabilmente appartenere⁷⁶³.

La nuova previsione codicistica, allora, è certamente apprezzabile nella parte in cui fornisce una copertura giuridica a un fenomeno dai contorni tutt'altro che definiti, apparendo peraltro pienamente coerente con il disposto dell'art. 118, comma 4, Cost., laddove si afferma che le attività di interesse generale possono essere svolte da cittadini "associati", così come da cittadini "singoli".

Ciononostante, dal complessivo quadro normativo sembrano emergere anche alcuni elementi critici, essendo stata fin da subito evidenziata una sua possibile lacunosità laddove non verrebbe fornita un'adeguata disciplina né del regime assicurativo, né delle possibili modalità di collaborazione fra cittadini singoli e pubbliche amministrazioni⁷⁶⁴.

Se infatti dal punto di vista delle coperture assicurative si dà rilevanza alla sola forma del volontariato svolto all'interno di enti del Terzo settore⁷⁶⁵, con riguardo invece alle forme collaborative non parrebbe sussistere alcuna specifica disposizione che si premuri di definire al riguardo un regime giuridico di riferimento.

Da ciò emergerebbe pertanto la possibile irragionevolezza di una normativa che sembrerebbe disciplinare in modo diversificato lo svolgimento di una stessa attività, in dipendenza del fatto che questa venga svolta in modo individuale anziché associato⁷⁶⁶.

Nonostante la sussistenza di simili criticità appaia francamente innegabile, resta la rilevanza della più recente interpretazione offerta in tal senso dal giudice contabile che, valorizzando una lettura congiunta del summenzionato dettato

⁷⁶³ L'art. 2, comma 1, della legge 11 agosto 1991, n. 266, stabiliva infatti che "per attività di volontariato deve intendersi quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà".

⁷⁶⁴ Aspetti, questi, posti in rilievo in dottrina specificamente da L. GORI, *La disciplina del volontariato individuale*, in *Non profit*, n. 2/2017, p. 140.

⁷⁶⁵ L'art. 18, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, prevede infatti solo che "gli enti del Terzo settore che si avvalgono di volontari devono assicurarli contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività di volontariato, nonché per la responsabilità civile verso terzi".

⁷⁶⁶ L. GORI, *La disciplina del volontariato individuale*, cit., p. 140 s., che per rendere coerente la normativa col disposto costituzionale, propone una lettura delle disposizioni codicistiche coerente con l'art. 118, comma 4, Cost., si da rendere applicabile la disciplina prevista per il volontariato "organizzato", in quanto compatibile, a quella del volontariato individuale.

codicistico⁷⁶⁷ e del disposto costituzionale di cui all'art. 118, comma 4, ha riconosciuto la possibilità per gli enti locali di stipulare polizze assicurative in favore di cittadini che, individualmente e a titolo volontario, svolgano attività di interesse generale⁷⁶⁸.

Al di là delle rilevate problematiche, sembra in ogni caso positivo il recepimento all'interno del codice del riconoscimento giuridico del volontariato individuale, la cui ammissibilità giuridica e costituzionale era stata - sia pur velatamente - ammessa anche dalla Corte costituzionale, che già nella nota sentenza n. 75 del 1992, aveva definito il volontariato come "paradigma dell'azione sociale" riferibile non solo alle associazioni di più individui ma, ancor prima, agli individui singolarmente considerati⁷⁶⁹.

5. Competenze regionali e codice del Terzo settore: il caso emblematico del R.u.n.t.s. e le prime censure di incostituzionalità della disciplina.

La rilevanza del Terzo settore nell'ottica del riparto di competenze fra Stato e Regioni costituisce un ambito d'indagine indubbiamente complesso, venendo il fenomeno in esame a interessare una molteplicità di materie riferibili a ciascuno di tali enti.

Nonostante infatti anche la Corte costituzionale avesse evidenziato da tempo la necessità di assicurare una tutela quanto più uniforme ad alcune delle sue più

⁷⁶⁷ E, in specie, dell'art. 17, comma 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, che come si è visto rappresenta il principale fondamento giuridico a livello codicistico del volontariato individuale.

⁷⁶⁸ Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, *Deliberazione n. 26/SEZAUT/2017QMIG*, punti da 10 a 12, che come rilevato nel cap. 2 del presente studio ha prospettato una soluzione certamente coerente, oltre che con il nuovo dettato codicistico, con il disposto costituzionale, e che si è discostata dagli indirizzi interpretativi sviluppatasi all'interno delle Sezioni regionali orientati a richiedere, per il ricorso da parte delle pubbliche amministrazioni alle prestazioni di volontari, la necessaria interposizione di organizzazioni di volontariato.

⁷⁶⁹ Corte costituzionale, sentenza 28 febbraio 1992, n. 75, Considerato in diritto, punto 2, in cui si afferma che "il volontariato costituisce un modo di essere della persona nell'ambito dei rapporti sociali o, detto altrimenti, un paradigma dell'azione sociale riferibile a singoli individui o ad associazioni di più individui". Nello stesso senso, L. GORI, *La disciplina del volontariato individuale, ovvero dell'applicazione diretta dell'art. 118, ultimo comma, Cost.*, cit., p. 4 s., per il quale attraverso questa pronuncia la Corte avrebbe definito "una sorta di statuto generale di rango costituzionale del fenomeno del volontariato e, quindi, anche di quello singolo".

vitali manifestazioni⁷⁷⁰, il Terzo settore, per i suoi molteplici di ambiti di operatività, viene inevitabilmente a lasciar spazio anche alle prerogative regionali.

La dottrina che in passato si è interrogata sul ruolo del privato sociale in relazione alle competenze legislative ha messo in evidenza, così, come accanto a un'architettura generale di disciplina di necessario appannaggio statale, in realtà molti siano i possibili ambiti di intervento per le Regioni e ciò, ancor più, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione⁷⁷¹.

Sulla scorta di simili premesse, allora, viene da chiedersi come si collochi la nuova normativa del codice del Terzo settore, e più generalmente l'intero impianto riformatore, rispetto al tema del riparto delle potestà legislative.

Ebbene, le competenze coinvolte in occasione di tale provvedimento sembrano potersi ricondurre anzitutto nell'ambito di alcuni importanti settori materiali riferibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Si pensi, in primo luogo, alla materia dell'"ordinamento civile" di cui all'art. 117, comma 2, lettera l), Cost., laddove il nuovo *corpus* codicistico viene a dettare una disciplina giuridica omogenea e generale dei caratteri strutturali, formali e organizzativi degli enti del Terzo settore, subentrando in un terreno sinora occupato per lo più, oltre che da leggi settoriali, dal codice civile⁷⁷².

⁷⁷⁰ Ciò è avvenuto, in particolare, con la nota sentenza n. 75 del 1992 della Corte costituzionale le cui osservazioni, come visto in precedenza, pur essendo specificamente riferite al volontariato si ritengono tendenzialmente estensibili al Terzo settore complessivamente considerato. Particolarmente significative appaiono le osservazioni sviluppate nel punto 2 del "considerato in diritto", dove la Corte ha affermato che: "come schema generale di azione nella vita di relazione, basato sui valori costituzionali primari della libertà individuale e della solidarietà sociale, il volontariato esige che siano stabilite, da parte del legislatore statale, le condizioni necessarie affinché sia garantito uno svolgimento dello stesso il più possibile uniforme su tutto il territorio nazionale [...]. E ciò è richiesto - quantomeno in relazione alla connotazione essenziale delle attività e delle organizzazioni operanti in tal campo, nonché in ordine alla definizione del tipo di rapporti che devono intercorrere tra le varie istanze del potere pubblico e le organizzazioni dei volontari e in ordine alla determinazione delle relative modalità dell'azione amministrativa - al fine specifico di garantire l'essenziale e irrinunciabile autonomia che deve caratterizzare le stesse organizzazioni di volontariato e le loro attività istituzionali".

⁷⁷¹ Sul punto A. SIMONCINI, *Il terzo settore ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 92, che a tal proposito ha evidenziato come con lo "spostamento" del "baricentro normativo" registratosi in occasione della riforma del Titolo V della Costituzione siano state "coinvolte moltissime normative interferenti con il terzo settore" e ciò, tanto con riferimento alla legislazione concorrente, quanto con riguardo a quella residuale, potendo secondo l'Autore addirittura configurarsi un "diritto regionale del terzo settore".

⁷⁷² Sulle possibili materie di competenza legislativa esclusiva statale coinvolte in occasione del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, si vedano anche i ricorsi n. 79 e 80 del 2017 - sui quali ci soffermeremo in seguito - presentati avverso la disciplina codicistica rispettivamente dalla Regione

Non può sottacersi, peraltro, come questo stesso articolato normativo, nella parte in cui fornisce una puntuale regolamentazione degli aspetti tributari, venga inevitabilmente a intercettare anche l'ulteriore settore materiale riconducibile alla lettera e) del medesimo comma 2 dell'art. 117 Cost., che appunto rimette alla competenza esclusiva dello Stato, tra gli altri, il "sistema tributario".

La stessa lettera e) sembrerebbe poi assumere rilevanza laddove indica come di competenza esclusiva statale la "tutela della concorrenza", potendo nel suo alveo riconnettersi tutta quella "disciplina dell'intervento dei soggetti del Terzo settore nei suoi risvolti economici"⁷⁷³ prevista dal nuovo impianto normativo.

Si pensi, in tal senso, al Titolo dedicato ai rapporti con gli enti pubblici, con riferimento al quale molteplici sembrano gli aspetti a questo proposito rilevanti, come ad esempio quello relativo all'affidamento in convenzione di servizi sociali o, ancor più, all'affidamento diretto del servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza⁷⁷⁴.

Proprio quest'ultimo riferimento, d'altra parte, ci permette di comprendere altresì come un'ulteriore competenza statale coinvolta potrebbe essere quella relativa ai "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" di cui alla lettera m), stante il considerevole contributo che il Terzo settore indubbiamente viene ad offrire a questo stesso riguardo.

Se pertanto molti sembrano essere gli ambiti materiali di esclusiva competenza statale potenzialmente coinvolti, deve osservarsi come molteplici appaiano parimenti i profili "di contatto" fra la normativa codicistica e gli ambiti di competenza regionale.

Alcuni spunti all'uopo rilevanti possono cogliersi a partire dalla lunga elencazione delle "attività di interesse generale" contenuta nell'art. 5 del decreto che sembrano lambire, a vario titolo, materie riconducibili proprio alla potestà regionale.

Veneto e dalla Regione Lombardia e reperibili in GU 1° Serie Speciale - Corte costituzionale n. 47 del 22-11-2017, pp. 32 ss..

⁷⁷³ Così E. ROSSI, P. ADDIS, F. BIONDI DAL MONTE, E. STRADELLA, E. VIVALDI, *Identità e rappresentanza del Terzo settore*, cit., p. 100.

⁷⁷⁴ Rilevanti in proposito appaiono l'art. 56, laddove prevede la possibilità per le pubbliche amministrazioni di sottoscrivere convenzioni finalizzate allo svolgimento di attività o servizi sociali "se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato", nonché l'art. 57, relativo al servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, in relazione al quale, come si è visto in precedenza, si pone proprio un problema di bilanciamento fra solidarietà e tutela della concorrenza.

Ciò sembrerebbe valere, in specie, per molti di quegli ambiti di competenza concorrente (quali la “tutela della salute”, l’“istruzione”, l’“ordinamento sportivo”, la “protezione civile”, la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione o organizzazione di attività culturali”) e di competenza residuale (come l’assistenza sociale, la formazione professionale, il turismo, l’agricoltura e l’assistenza scolastica) che erano stati individuati a livello interpretativo, ben prima della riforma, fra le possibili materie di appannaggio regionale in relazione alle quali il Terzo settore può assumere un ruolo significativo⁷⁷⁵.

Sembra potersi ritenere non casuale, allora, il riferimento contenuto in quel medesimo elenco di “attività” a normative esterne, come accade proprio nella materia dei servizi sociali, in cui il generico riferimento alla legge n. 328 del 2000 sembrerebbe lasciare uno spazio - “implicito ma ineludibile”⁷⁷⁶ - alle normative regionali adottate in sua diretta attuazione.

Parrebbe quindi sussistere un perimetro d’intervento non ristretto per la disciplina regionale con riguardo alle attività di interesse generale e ciò, oltre che per i riferimenti esterni di cui all’elencazione codicistica, anche alla luce della più generale “clausola di conformità” con le “particolari normative” che disciplinino l’esercizio di quelle stesse “attività”, contenuta all’interno dell’art. 5⁷⁷⁷.

Così verificata la collocazione del codice in relazione al riparto di competenze legislative, si impone ora la necessità di volgere l’attenzione su quegli aspetti che sembrano maggiormente significativi quanto al ruolo complessivamente riservato alle Regioni.

Un istituto particolarmente rilevante in questo senso è rappresentato dal “Registro unico nazionale del Terzo settore” (o R.u.n.t.s.)⁷⁷⁸ l’iscrizione

⁷⁷⁵ Tali ambiti erano stati valorizzati a livello dottrinale, in particolare, da A. SIMONCINI, *Il terzo settore ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., pp. 89-91.

⁷⁷⁶ Così G. DELLEDONNE, *Le ripercussioni sul riparto di competenze fra Stato e Regioni*, in *Non profit*, n. 3/2017, p. 78.

⁷⁷⁷ L’art. 5, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, invero, afferma come debbano considerarsi di interesse generale “se svolte in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l’esercizio, le attività aventi ad oggetto: [...]”. A questo proposito interessanti sembrano le osservazioni di L. GORI, *Il sistema delle fonti nel diritto del Terzo settore*, cit., p. 28, che evidenzia in particolare il carattere “promozionale” dell’intervento legislativo regionale in relazione alle attività d’interesse generale, potendo le Regioni, nei limiti delle loro prerogative, prevedere “trattamenti ulteriori” per gli enti del Terzo settore, purché ragionevoli.

⁷⁷⁸ La disciplina del Registro unico nazionale del Terzo settore è contenuta, specificamente, nel Titolo VI del codice, tra gli artt. 45 e 54.

all'interno del quale, come sopra evidenziato, costituisce una condizione indispensabile per l'acquisto della qualifica di "ente del Terzo settore" e per la conseguente applicazione del regime codicistico.

Sul punto giova anzitutto osservare come tale Registro "unico" - che supera così la frammentazione "tipologica" precedente⁷⁷⁹ - venga gestito a livello operativo su base territoriale e attraverso modalità informatiche in collaborazione con ciascuna Regione⁷⁸⁰, che è tenuta a tal proposito a individuare la relativa "struttura competente"⁷⁸¹.

Quest'ultima "struttura", in particolare, dovrà essere indicata come "Ufficio regionale del Registro unico nazionale del Terzo settore", che costituisce a sua volta un'articolazione dell'ufficio "statale", gestito appunto a livello centrale⁷⁸².

Malgrado una simile opzione appaia coerente con la competenza in tema di organizzazione amministrativa rimessa alle Regioni⁷⁸³, talune criticità sembrano comunque emergere se si riflette sui risvolti applicativi del complessivo quadro normativo scaturente dal codice.

Una simile previsione, difatti, si innesta all'interno di un più ampio contesto di disciplina che rimette in realtà a un decreto ministeriale, adottato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, la definizione degli aspetti più significativi della procedura per l'iscrizione nel Registro stesso⁷⁸⁴.

Il decreto, specificamente, è chiamato a individuare tutta una serie di elementi puntualmente elencati⁷⁸⁵ che, in uno alla complessiva regolamentazione

⁷⁷⁹ Questo aspetto è stato ben messo in evidenza da G. BARTOLI, V. MENEGATTI, C. RANIERI, *La riforma del Terzo settore e il sistema di registrazione degli enti non profit*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it*, 26 maggio 2016, pp. 3 ss., i quali richiamano a tal proposito, oltre che talune discipline regionali fra loro eterogenee, il Registro nazionale delle associazioni di promozione sociale, l'Albo nazionale delle cooperative, l'Anagrafe unica delle Onlus e i vari registri regionali delle associazioni di volontariato.

⁷⁸⁰ O Provincia autonoma.

⁷⁸¹ Art. 45, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁷⁸² Art. 45, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁷⁸³ Sul punto si vedano le osservazioni di G. DELLEDONNE, *Le ripercussioni sul riparto di competenze fra Stato e Regioni*, cit., p. 79, per il quale l'istituzione del Registro unico nazionale intercetta in qualche modo le competenze regionali con riguardo all'ordinamento e all'organizzazione amministrativa.

⁷⁸⁴ Art. 53, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁷⁸⁵ Il decreto, ai sensi del menzionato art. 53, comma 1, è chiamato specificamente a individuare: i documenti da presentare ai fini dell'iscrizioni; le modalità di deposito degli atti previsti dall'art. 48; le regole per la tenuta, conservazione e gestione del Registro per assicurare la

codicistica, hanno indotto sin da subito gli interpreti⁷⁸⁶ a interrogarsi sui concreti margini di operatività del livello di governo regionale sotto il profilo del funzionamento del Registro.

Nonostante infatti il codice rimetta proprio a quest'ultimo livello di governo la disciplina del procedimento per l'emanazione dei provvedimenti di iscrizione e di cancellazione degli enti del Terzo settore⁷⁸⁷, non appare al momento chiaro, alla luce del più generale quadro normativo di riferimento, il contributo che le Regioni potranno in concreto fornire a questo proposito.

Non può sottacersi, d'altra parte, il rischio che potrebbe scaturire parimenti dal riconoscimento di un'eccessiva influenza regionale nella gestione del Registro, elemento che potrebbe condurre inevitabilmente a una disomogeneità globale del sistema e alla potenziale riproposizione di quelle stesse criticità emerse dal variegato contesto precedente.

Tale pericolo sembra in qualche modo esser stato avvertito anche dal Consiglio di Stato che prontamente non ha mancato di osservare come, anche alla luce della potestà legislativa esclusiva statale relativa all'"ordinamento civile", le previsioni sull'istituzione e sul funzionamento del Registro, tanto con riguardo all'individuazione delle relative regole di disciplina, così come con riferimento alle concrete modalità operative, avrebbero dovuto garantire una regolamentazione quanto più uniforme su tutto il territorio nazionale⁷⁸⁸.

Sembra comunque opportuno rilevare, per completezza, come oltre alle problematiche connesse al ruolo delle Regioni, la disciplina del Registro unico paia presentare altresì criticità ulteriori di più ampia portata.

Si pensi, in proposito, ai possibili profili di irragionevolezza che potrebbero scaturire dall'automatico riconoscimento della personalità giuridica agli "enti del

relativa conoscibilità; le modalità con cui è garantita la comunicazione dei dati tra il Registro delle imprese e il Registro unico nazionale del Terzo settore con riguardo alle imprese sociali e agli altri enti del Terzo settore iscritti nel registro delle imprese.

⁷⁸⁶ E. VIVALDI, *Il Registro unico del Terzo settore*, in *Non profit*, n.3/2017, p. 151.

⁷⁸⁷ Art. 53, comma 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁷⁸⁸ In questo senso il Consiglio di Stato, *Adunanza della Commissione speciale del 31 maggio 2017*, n. 927/2017, che con riferimento all'art. 53, comma secondo, ha proposto una formulazione tale per cui la disciplina regionale sui procedimenti per l'emanazione dei provvedimenti di iscrizione e di cancellazione degli enti del Terzo settore avrebbe dovuto avvenire "nel rispetto dei principi e delle norme previste dal presente Codice". Tale suggerimento, tuttavia, non è stato recepito nella versione definitiva del decreto.

Terzo settore” iscritti nel Registro⁷⁸⁹ rispetto a tutti gli altri enti che non assumano una tale “qualifica”, tenuti invece, con tempi assai più lunghi, all’osservanza del d.p.r. 10 febbraio 2000, n. 361⁷⁹⁰.

Analogamente, criticità potrebbero emergere con riferimento alla possibilità riconosciuta al Ministero del lavoro e delle politiche sociali di adottare, sentita la Conferenza unificata, un decreto non regolamentare volto alla modifica delle sezioni del Registro unico predeterminate dal codice, nonché all’istituzione di sottosezioni o di nuove sezioni⁷⁹¹.

A questo proposito, difatti, sembrerebbero potersi svolgere considerazioni non troppo dissimili rispetto a quelle sviluppate in precedenza con riferimento al decreto di “aggiornamento” dell’elenco di “attività di interesse generale” di cui al comma secondo dell’art. 5.

Con la previsione di un decreto ministeriale “non regolamentare” modificativo, invero, il codice parrebbe ammettere anche su tale versante il ricorso a una fonte in concreto “delegificante”, che tuttavia finisce per collocarsi ben al di là dei confini procedurali disegnati dalla legge n. 400 del 1988.

In disparte tali aspetti problematici, deve segnalarsi comunque che ulteriori profili di criticità connessi al ruolo complessivamente riconosciuto alle Regioni all’interno del nuovo *corpus* codicistico sono emersi viepiù con riferimento alla normativa riguardante i Centri di servizio per il volontariato, nonché quella relativa al Fondo per il finanziamento di progetti e attività del Terzo settore.

⁷⁸⁹ Art. 22, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, a mente del quale “le associazioni e le fondazioni del Terzo settore possono, in deroga al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, acquistare la personalità giuridica mediante l’iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore”.

⁷⁹⁰ Aspetto, questo, valorizzato in dottrina da E. VIVALDI, *Il Registro unico del Terzo settore*, cit., p. 148.

⁷⁹¹ Tali sezioni, come noto, corrispondono a ciascuna tipologia di “ente del Terzo settore” contemplata dalla normativa codicistica. L’art. 46, comma 1, del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, prevede infatti che “il Registro unico nazionale del Terzo settore si compone delle seguenti sezioni: a) Organizzazioni di volontariato; b) Associazioni di promozione sociale; c) Enti filantropici; d) Imprese sociali, incluse le cooperative sociali; e) Reti associative; f) Società di mutuo soccorso; g) Altri enti del Terzo settore”, avendo altresì cura di precisare, al comma 2, che “ad eccezione delle reti associative, nessun ente può essere contemporaneamente iscritto in due o più sezioni”.

Proprio tali ambiti della disciplina, non a caso, hanno costituito l'oggetto dei ricorsi proposti in via principale dalle Regioni Veneto e Lombardia dinanzi alla Corte costituzionale⁷⁹².

Con riguardo alle previsioni concernenti i Centri di servizio per il volontariato⁷⁹³ (di seguito, CSV) le censure regionali si sono concentrate, specificamente, sulla composizione e sulle funzioni dell'Organismo nazionale di controllo⁷⁹⁴ (di seguito, ONC).

Le Regioni, così, nel dar risalto alla natura solo formalmente privatistica ma sostanzialmente pubblicistica di tale Organismo⁷⁹⁵, hanno ritenuto che tra le funzioni ad esso assegnate molte possano interessare l'intero "sistema" del Terzo settore, con importanti riflessi in ambiti materiali riconducibili alla competenza regionale⁷⁹⁶.

In specie, disposizioni come quella che riconosce all'ONC la determinazione del numero di enti accreditabili come CSV a livello territoriale⁷⁹⁷ presenterebbero non poche criticità alla luce del ruolo complessivamente assunto da questi ultimi nel quadro di detto "sistema", stante la loro attività di supporto tecnico, formativo e informativo, finalizzato alla promozione della presenza dei volontari negli enti del Terzo settore⁷⁹⁸.

Una simile potestà, allora, incidendo sulle politiche pubbliche relative al Terzo settore imporrebbe il riconoscimento in capo alle Regioni di un ruolo più

⁷⁹² Si tratta dei ricorsi n. 79 e 80 del 2017, depositati alla Corte costituzionale il 9 ottobre 2017, rispettivamente dalla Regione Veneto e dalla Regione Lombardia e reperibili, come indicato poco sopra, nella GU 1° Serie Speciale - Corte costituzionale n. 47 del 22-11-2017, pp. 32 ss..

⁷⁹³ La disciplina dei Centri di servizio per il volontariato è contenuta, specificamente, nel Capo II del Titolo VIII, agli articoli da 61 a 66.

⁷⁹⁴ Art. 64, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117. Il successivo art. 65, peraltro, contempla gli Organismi territoriali di controllo, ovverosia degli uffici territoriali dell'Organismo nazionale di controllo privi di autonoma soggettività giuridica, preposti allo svolgimento di funzioni di controllo, nell'interesse generale, dei Centri di servizio del volontariato nel territorio di loro competenza e ciò coerentemente alle disposizioni codicistiche, alle regole statutarie e alle direttive dello stesso Organismo nazionale.

⁷⁹⁵ A tale conclusione le Regioni pervengono sulla scorta di taluni indici ritenuti a questo proposito particolarmente significativi e individuati specificamente: nel ruolo decisivo dallo stesso Organismo assunto nel "sistema del Terzo settore", tanto a livello gestorio-finanziario, quanto a livello strategico; nella sua costituzione attraverso un decreto ministeriale; nella sua struttura definita normativamente; nei poteri sanzionatori riconosciutigli, come tali giustiziabili dinanzi al giudice amministrativo. In questo senso, si veda il motivo 1 di entrambi i ricorsi.

⁷⁹⁶ Quali ad esempio la tutela della salute, i servizi sociali, il turismo e la valorizzazione dei beni culturali.

⁷⁹⁷ Art. 61, comma 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁷⁹⁸ Art. 63, commi 1 e 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

penetrante a livello partecipativo, istruttorio e codecisorio ⁷⁹⁹ : aspetto, quest'ultimo, non adeguatamente valorizzato nella disciplina codicistica in cui la rappresentanza regionale all'interno dell'ONC avrebbe un peso del tutto marginale, disponendo le stesse Regioni della possibilità di nominare un solo membro all'interno della compagine organizzativa dell'ente ⁸⁰⁰.

Per tali motivi, esse hanno ritenuto un simile impianto di disciplina contrastante con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. e, più in generale, con l'assetto complessivo delle competenze legislative e amministrative loro riconosciute dal dettato costituzionale ⁸⁰¹.

Considerazioni non dissimili rispetto a quelle sviluppate sulla determinazione degli enti accreditabili sono state svolte inoltre con riferimento alla deliberazione, ad opera dello stesso Organismo nazionale di controllo, del finanziamento stabile triennale da destinare ai CSV, sussistendo anche sotto tale profilo analoghi risvolti pregiudizievoli sul piano delle politiche regionali ⁸⁰².

Interessanti peraltro appaio le censure relative alla possibile violazione dell'art. 76 Cost., sussistendo per le Regioni una difformità fra il ruolo riconosciuto agli "organismi regionali o sovraregionali" dall'art. 5, comma 1, lettera f) della legge delega ⁸⁰³ e la disciplina di cui agli articoli 64 e 65 del decreto.

⁷⁹⁹ Come rilevato nel motivo 1 dei menzionati ricorsi nn. 79 e 80 del 2017 delle Regioni Veneto e Lombardia.

⁸⁰⁰ Art. 64, comma 2, lett. e), d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, che rimette alla Conferenza Stato-Regioni la designazione di un membro ai fini della formazione dell'organo di amministrazione dell'Organismo nazionale di controllo.

⁸⁰¹ Tali considerazioni conducono le Regioni a prospettare l'incostituzionalità oltre che dell'art. 64, laddove appunto non assicura un'effettiva partecipazione regionale, anche dell'art. 61, comma 2, in quanto non contempla, con riguardo alla determinazione degli enti accreditabili come CSV da parte dell'Organismo nazionale di controllo, la necessaria sussistenza di un preventivo parere o intesa all'interno di una conferenza intergovernativa.

⁸⁰² Art. 62, comma 7, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117. Sulla scorta di simili osservazioni, ritenute valide anche per sostenere l'incostituzionalità dell'art. 64, comma 5, relativo alle funzioni normativamente assegnate all'Organismo, le ricorrenti hanno ritenuto che un simile assetto normativo potrebbe altresì ledere i principi costituzionali di uguaglianza ex art. 3 Cost., nonché di buon andamento a mente dell'art. 97 Cost.. Ciò alla luce del ruolo indispensabile assunto dalle Regioni nell'erogazione di prestazioni che assicurino l'uguaglianza dei consociati, facendo fronte ai relativi bisogni, e nella garanzia di un efficiente coordinamento fra l'azione dei pubblici poteri e le iniziative dei privati.

⁸⁰³ La previsione, in particolare, ha disposto la "revisione dell'attività di programmazione e controllo delle attività e della gestione dei centri di servizio per il volontariato, svolta mediante organismi regionali o sovraregionali, tra loro coordinati sul piano nazionale". Simili organismi, da costituirsi con un decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, "in applicazione di criteri definiti sul piano nazionale" provvedono "alla programmazione del numero e della

Quest'ultimo provvedimento assegnerebbe infatti agli Organismi territoriali una funzione sostanzialmente esecutiva e priva di ogni rilevanza decisoria: una tale funzione decisoria sarebbe stata conferita piuttosto all'Organismo nazionale, in origine concepito però come destinatario di compiti di mero coordinamento⁸⁰⁴.

Come anticipato, un ulteriore ambito della disciplina censurato dalle Regioni ha riguardato il "Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel Terzo settore", istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁸⁰⁵.

Con riguardo a tale Fondo, preposto al sostegno economico degli enti che presentino progetti finalizzati allo svolgimento di attività di interesse generale, si è osservato come lo stesso finirebbe per interessare molteplici ambiti riservati alle competenze regionali, come ad esempio quelli relativi alle prestazioni sociali, sanitarie e assistenziali, nonché al turismo e alla valorizzazione dei beni culturali.

In particolare, costituendo gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento, le linee di attività finanziabili e i soggetti attuatori degli interventi da finanziare, prerogative riservate esclusivamente al Ministero, si assisterebbe a un consistente *vulnus* dell'autonomia regionale.

Pertanto, pur essendo questo un Fondo "statale", influirebbe in modo significativo sulle competenze delle Regioni, con possibili risvolti pregiudizievoli nella cura di quei pubblici interessi che la Costituzione rimetterebbe invece alla tutela del governo regionale⁸⁰⁶.

collocazione dei centri di servizio, al loro accreditamento e alla verifica periodica del mantenimento dei requisiti, anche sotto il profilo della qualità dei servizi dagli stessi erogati, nonché all'attribuzione delle risorse finanziarie anche in applicazione di elementi di perequazione territoriale".

⁸⁰⁴ Tale assetto, oltre a prefigurare l'incostituzionalità delle disposizioni codicistiche per violazione dell'art. 76, apparirebbe altresì, sempre secondo le prospettazioni regionali, in grado di poter pregiudicare più generalmente l'autonomia regionale scaturente dagli artt. 114, 117, commi 3 e 4 e 118 della Costituzione.

⁸⁰⁵ Art. 72, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117. Le censure peraltro hanno interessato anche le "altre risorse finanziarie specificamente destinate al sostegno degli enti del Terzo settore" di cui all'art. 73, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 e ciò in particolare secondo quanto osservato dalla Regione Veneto.

⁸⁰⁶ Su questi aspetti, specificamente, il motivo 3 del ricorso della Regione Veneto e il motivo 2 del ricorso della Regione Lombardia.

In questo senso, significativo appare il riferimento a quella giurisprudenza costituzionale⁸⁰⁷ che ha affermato il principio per cui, allorquando vi siano fondi statali che in qualche modo possano incidere sulle competenze regionali, debba essere assicurata alle Regioni quanto meno la possibilità di svolgere una funzione di programmazione e di riparto dei fondi a livello territoriale.

Alla luce di tali considerazioni le Regioni Veneto e Lombardia hanno ritenuto una simile disciplina potenzialmente contrastante con l'autonomia amministrativa e legislativa delle Regioni (artt. 117, commi 3 e 4 e 118 Cost.), nonché con il principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.), non essendo accordato, anche su questo versante, alcun margine di intervento in relazione alle scelte sulla destinazione delle risorse del Fondo⁸⁰⁸.

Il “correttivo” al codice sembra aver tenuto solo parzialmente in considerazione il complesso delle censure regionali, avendo riconosciuto a tali enti un ruolo maggiormente incisivo per lo più con riguardo alle decisioni relative al “Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel Terzo settore”⁸⁰⁹, non essendo concretamente intervenuto, per il resto, sulle ulteriori problematiche sollevate nei ricorsi⁸¹⁰.

Successivamente al decreto correttivo è però intervenuta la Corte costituzionale che, con la sentenza n. 185 del 2018, si è pronunciata sulle censure poc'anzi richiamate.

⁸⁰⁷ Il richiamo è in particolare alla sentenza della Corte costituzionale 16 gennaio 2004, n. 16, sulla quale si veda la nota di C. SALAZAR, *L'art. 119 Cost. tra in attuazione e “flessibilizzazione” (in margine a Corte cost., sentt. n. 16 e 49 del 2004)*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, pp. 1026 ss..

⁸⁰⁸ Analoghe considerazioni, come detto, sono state svolte per di più con riferimento alle “altre risorse finanziarie” destinate agli interventi in materia di Terzo settore di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, evidenziandosi, in conclusione, come i risvolti pregiudizievoli sulle competenze regionali possano nel complesso apparire irragionevoli e, in ogni caso, finire per pregiudicare più in generale il buon andamento dell'azione amministrativa. Si veda a questo proposito il motivo 3 del ricorso n. 79 proposto dalla Regione Veneto.

⁸⁰⁹ Sulla base dell'art. 19 del decreto correttivo 3 agosto 2018, n. 105, il comma 3 dell'art. 72 del codice dispone infatti che “il Ministero del lavoro e delle politiche sociali determina annualmente, per un triennio, con proprio atto di indirizzo, e previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili nei limiti delle risorse disponibili sul Fondo medesimo”.

⁸¹⁰ Oltre alla citata previsione dedicata al Fondo il decreto correttivo è infatti intervenuto, sulla disciplina qui analizzata, solamente attraverso una nuova determinazione - all'art. 65, comma 2 del codice - del numero degli Organismi territoriali di controllo, assegnando alle Regioni Veneto e Friuli-Venezia Giulia un Organismo ciascuno e ciò diversamente rispetto al previgente testo che ne contemplava uno comune a entrambe le Regioni (art. 18, d.lgs. 3 agosto 2018, n. 105).

Nella pronuncia la Corte ha sviluppato innanzi tutto alcune brevi considerazioni “di sistema”, precisando che il Terzo settore non può qualificarsi come una vera e propria “materia” e ciò in quanto le attività da questo svolte, per il loro carattere eterogeneo, vengono inevitabilmente a interessare ad un tempo ambiti di competenza statale e regionale⁸¹¹.

Ciononostante, al di là del profilo delle “attività”, si è osservato che da un punto di vista “soggettivo”, sulla scorta della natura giuridica privatistica degli enti che ne fanno parte, ad assumere un peculiare rilievo sia la competenza statale in materia di “ordinamento civile”, specie con riguardo agli aspetti strutturali e organizzativi di quegli stessi organismi⁸¹².

Tanto precisato in linea generale, la Corte si è soffermata più da vicino sulle censure regionali, avendo avuto cura in primo luogo di evidenziare che i Centri di servizio per il volontariato posseggono un’essenza privatistica e che pertanto il loro regime giuridico rientra nella detta potestà esclusiva sull’“ordinamento civile”⁸¹³.

Analoghe considerazioni sono state svolte con riguardo all’Organismo nazionale di controllo, del quale, nonostante la sua costituzione con provvedimento ministeriale, è stata valorizzata la natura di fondazione di diritto privato.

Per il giudice costituzionale, invero, attraverso tale Organismo non si realizzerebbe alcuna forma di “governo pubblico del Terzo settore”, trattandosi al contrario di una “regolamentazione di assetti” riguardanti i rapporti interprivatistici.

Ciò peraltro in diretta attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale che, secondo quanto affermato in un suggestivo passaggio della pronuncia, trova una

⁸¹¹ Corte costituzionale, sentenza 12 ottobre 2018, n. 185, Considerato in diritto, punto 7.2.1. Interessante a tal riguardo appare il richiamo alla “libertà sociale”, quale “ambito” entro cui le attività in questione svolte da organismi del Terzo settore, e in particolare da quelli di volontariato, sono state tradizionalmente ricondotte.

⁸¹² *Ibidem*. Per la Corte, più specificamente, l’“ordinamento civile” “comprende tali discipline, allo scopo di garantire l’uniformità di trattamento sull’intero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di eguaglianza (ex plurimis, sentenze n. 287 del 2016, n. 97 del 2014, n. 290 del 2013, n. 123 del 2010 e n. 401 del 2007), oltreché di assicurare l’‘essenziale e irrinunciabile autonomia’ che deve caratterizzare i soggetti del Terzo settore (sentenza n. 75 del 1992), nel rispetto dell’art. 118, quarto comma, Cost. (sentenze n. 301 e 300 del 2003)”.

⁸¹³ Corte costituzionale, sentenza 12 ottobre 2018, n. 185, Considerato in diritto, punto 7.2.2.

propria operatività anche nell'assegnazione di funzioni di vigilanza e controllo entro il perimetro delle relazioni di diritto privato⁸¹⁴.

In base a tali considerazioni sono state ritenute conseguentemente infondate le censure regionali con riferimento alla composizione dell'ente in questione, caratterizzato da una presenza maggioritaria di rappresentanti "privati".

Questo perché una configurazione che avesse valorizzato in modo preponderante le istanze territoriali non sarebbe risultata coerente con la medesima natura dell'organismo, che come detto non possiede una caratterizzazione pubblicistica⁸¹⁵.

Si è parimenti rilevato, sotto il profilo delle funzioni allo stesso assegnate, che non risulterebbero interessate le prerogative regionali, venendo l'organismo a svolgere compiti essenzialmente di vigilanza e controllo, nonché di gestione delle risorse finanziarie riguardanti il solo "sistema" dei CSV e non i molteplici ambiti in cui più generalmente si svolgono le attività del Terzo settore⁸¹⁶.

Ciò varrebbe, in particolare, non solo per la fissazione del numero di enti accreditabili come CSV (aspetto, questo, assoggettato a parametri normativi ben definiti e uniformi), bensì anche per la determinazione e ripartizione del relativo finanziamento.

Il Fondo unico nazionale, difatti, è da tale disciplina specificamente orientato a sovvenzionare il funzionamento del sistema dei Centri di servizio - finanziamento cui contribuiscono oltretutto le fondazioni di origine bancaria - per cui il relativo regime giuridico, secondo la Corte, non può che essere attratto alla materia dell'"ordinamento civile"⁸¹⁷.

Il giudice costituzionale, secondariamente, si è soffermato sulle censure regionali concernenti la possibile violazione dell'art. 76 Cost., alla luce dell'asserita discordanza fra il ruolo riconosciuto agli Organismi territoriali di controllo dalla delega e quello ad essi conferito dalla disciplina codicistica⁸¹⁸.

Sul punto si è osservato che le funzioni assegnate all'ONC, come quelle di indirizzo e di pianificazione strategica, risultano conformi con la funzione di

⁸¹⁴ *Ibidem.*

⁸¹⁵ Corte costituzionale, sentenza 12 ottobre 2018, n. 185, Considerato in diritto, punto 7.2.3.

⁸¹⁶ Corte costituzionale, sentenza 12 ottobre 2018, n. 185, Considerato in diritto, punto 7.2.4.

⁸¹⁷ *Ibidem.*

⁸¹⁸ Corte costituzionale, sentenza 12 ottobre 2018, n. 185, Considerato in diritto, punto 8.

“coordinamento” nazionale a questo accordata dalla delega e che, di conseguenza, agli OTC sono stati attribuiti compiti che risultano nel complesso coerenti con quanto disposto dalla medesima legge n. 106 del 2016.

Anche sotto tale aspetto, così, sono state ritenute infondate le censure regionali, precisandosi che l’“accentuato coordinamento dal centro” che caratterizza la disciplina, interessando profili strettamente “di merito” e quindi riferibili alla discrezionalità del legislatore, non può assumere rilevanza sul piano della legittimità costituzionale⁸¹⁹.

In terzo luogo, poi, la pronuncia ha esaminato le censure relative al Fondo per il finanziamento dei progetti e delle attività del Terzo settore.

A tal proposito la Corte ha rilevato che la summenzionata misura introdotta con il decreto correttivo (che, si ricorda, ha sancito che l’atto di indirizzo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali deve essere adottato previa intesa in Conferenza Stato-Regioni), pur essendo soddisfattiva delle istanze regionali, non è in grado di far cessare la materia del contendere.

Questo perché la disposizione previgente che contemplava il solo decreto ministeriale ha trovato operatività per l’anno 2017, ragion per cui il sindacato della Corte si è riferito all’art. 72 del codice per come formulato prima dell’avvento del menzionato correttivo⁸²⁰.

Al riguardo il giudice costituzionale, dichiarando fondati i rilievi delle ricorrenti, ha osservato che il Fondo in discorso finanzia attività di interesse generale svolte da soggetti del Terzo settore che interessano potenzialmente materie a vario titolo di competenza regionale, quali le politiche sociali, lo sport, la sanità e il turismo⁸²¹.

Secondo la Corte il conferimento all’esclusiva potestà statale della determinazione degli “obiettivi generali”, delle “aree prioritarie di intervento” nonché delle “linee di attività da finanziare” determina un pregiudizio per le

⁸¹⁹ *Ibidem*.

⁸²⁰ Corte costituzionale, sentenza 12 ottobre 2018, n. 185, Considerato in diritto, punto 9. La Corte infatti osserva che “con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 13 novembre 2017, è stato adottato l’atto d’indirizzo per l’anno 2017, tra l’altro attuato dal decreto del Direttore generale del terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese 14 novembre 2017 (recante l’avviso per il finanziamento di iniziative e progetti di rilevanza nazionale). La disposizione impugnata, quindi, ha avuto applicazione per l’anno 2017”.

⁸²¹ Corte costituzionale, sentenza 12 ottobre 2018, n. 185, Considerato in diritto, punto 9.2.1.

competenze regionali, inverando in tal modo una lesione del principio di leale collaborazione a mente dell'art. 120 Cost..

A sostegno di una simile argomentazione, più puntualmente, è stata richiamata quella giurisprudenza per cui una legge statale che disciplini finanziamenti relativi a materie di competenza regionale può dirsi legittima solo se, conformemente a tale principio, contempla forme di coinvolgimento del livello di governo regionale, quale l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni⁸²².

Deve evidenziarsi, in ogni caso, come in base a tali osservazioni il giudice costituzionale si sia limitato a dichiarare l'illegittimità della disposizione censurata esclusivamente per la mancata previsione di una simile intesa preventiva con la Conferenza Stato-Regioni sull'atto d'indirizzo volto alla determinazione degli "obiettivi generali", delle "aree prioritarie d'intervento" e delle "linee di attività finanziabili", e quindi con specifico riferimento al comma 3 dell'art. 72.

Alla luce delle considerazioni svolte è possibile comprendere pertanto come la pronuncia della Corte, se per un verso ha in prevalenza ritenuto legittime le tendenze asseritamente "centralistiche" della riforma, dall'altro sembra essersi mostrata in ogni caso attenta ai rilievi regionali laddove ha deciso di vagliare la conformità della disciplina dedicata al Fondo, nella formulazione antecedente al correttivo e sotto i profili indicati, rispetto alla rilevanza costituzionalmente riconosciuta alle Regioni.

Al di là di tale interessante pronuncia del giudice costituzionale è il caso comunque di osservare, conclusivamente, come il ruolo delle Regioni nell'ambito del nuovo contesto di disciplina appaia un tema che pone non pochi profili di criticità, che per la verità sembrano essersi presentati sin dalla stessa elaborazione del codice.

Non deve infatti sottacersi la circostanza per cui tale articolato normativo sia stato approvato in assenza dell'intesa in sede di Conferenza unificata prescritta

⁸²² *Ibidem*. In questo senso, specificamente, si richiamano le sentenze n. 189 del 2015, n. 168 e n. 50 del 2008, n. 222 del 2005, n. 424 e n. 16 del 2004, nonché, con riguardo allo "strumento" dell'intesa, le pronunce n. 211 del 2016 e n. 273 del 2013.

dalla legge di delega⁸²³, risultando il testo codicistico quindi caratterizzato da una sorta di tensione “originaria” fra le compresenti istanze regionali e statali⁸²⁴.

Circostanza, quest’ultima, che si è riproposta proprio in occasione del decreto correttivo, stante la pendenza al momento della sua adozione delle succitate censure avanzate dalle Regioni Veneto e Lombardia dinanzi alla Corte costituzionale, solo successivamente pronunciatasi sulla vicenda⁸²⁵.

L’auspicio è che tale aspetto, che pur potrebbe presentare possibili risvolti pregiudizievoli sul piano della leale collaborazione⁸²⁶, non arrivi a condizionare la stessa buona riuscita della riforma e che l’esigenza di uniformità ad essa sottesa non venga comunque a limitare oltremodo gli “spazi” di intervento del livello di governo regionale.

Ciò coerentemente con la più volte evocata attitudine del Terzo settore a interessare molteplici ambiti rimessi a vario titolo alle competenze delle Regioni, a cagione del profondo radicamento delle attività dallo stesso svolte con le realtà territoriali in cui opera.

6. I “nuovi” rapporti fra pubblica amministrazione e Terzo settore: criticità interpretative alla luce della “tensione” tra valore solidaristico ed esigenze di tutela della concorrenza.

Si è già ricordato in precedenza come il complesso tema delle relazioni fra pubblica amministrazione e Terzo settore abbia assistito a una “riscrittura” ad

⁸²³ Art. 1, comma 3, legge 6 giugno 2016, n. 106. Si ricorda, peraltro, come in premessa al Codice si dia atto della “mancata intesa in sede di Conferenza unificata, nella seduta del 20 giugno 2017”.

⁸²⁴ Nonostante infatti nel documento della Conferenza unificata relativo alla mancata intesa (r.a. n. 63/CU del 20 giugno 2017, reperibile su *Statoregioni.it*) sia comunque stato evidenziato il “percorso positivo” del confronto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, tra gli aspetti su cui non si è registrata una convergenza appare interessante, in particolare, la proposta di istituire dei Consigli regionali del Terzo settore strutturati secondo quanto previsto da una disciplina regionale.

⁸²⁵ Come può evincersi dal documento della Conferenza unificata sulla mancata intesa (r.a. n. 68/CU del 21 giugno 2018, reperibile su *Statoregioni.it*) in cui si è dato atto di come le Regioni abbiano espresso la mancata intesa per contrarietà delle Regioni Veneto e Lombardia.

⁸²⁶ Su tale profilo si veda anche G. DELLEDONNE, *Le ripercussioni sul riparto di competenze fra Stato e Regioni*, cit., p. 76.

opera della nuova normativa codicistica che, agli articoli 55, 56 e 57 reca un Titolo autonomo, il VII, dedicato appunto ai “rapporti con gli enti pubblici”.

Così, se l’art. 55 contempla, in generale, la disciplina del “coinvolgimento degli enti del Terzo settore” nella programmazione e nell’organizzazione degli interventi e servizi, gli articoli 56 e 57 dettano una specifica regolamentazione, rispettivamente, delle “convenzioni” e del “servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza”⁸²⁷.

Per comprendere la portata delle “nuove” forme di raccordo tra pubblici poteri e privato sociale può essere utile analizzare partitamente i contenuti delle tre previsioni, onde evidenziare gli elementi di criticità che, pur sotto profili differenti, le stesse sembrano presentare.

6.1 Il coinvolgimento degli enti del Terzo settore nella programmazione e organizzazione dei servizi.

La prima delle disposizioni rammentate, quella di cui all’art. 55, richiede specificamente al comma primo che in attuazione di una serie di precetti, tra cui il principio costituzionale di sussidiarietà⁸²⁸, le pubbliche amministrazioni⁸²⁹ nell’esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all’art. 5, assicurino un coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore⁸³⁰.

⁸²⁷ A commento di tali disposizioni si veda, tra gli altri, A. MEALE, *I rapporti tra gli enti del Terzo settore e le pubbliche amministrazioni*, in M. GORGONI (a cura di), *Il codice del Terzo settore*, Pisa, 2018, pp. 345 ss..

⁸²⁸ I principi in attuazione dei quali deve avvenire il “coinvolgimento” degli enti del Terzo settore sono, in particolare, quelli di “sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell’amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare.

⁸²⁹ E, in specie, quelle di cui all’art. 1, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Rilevante, pertanto, appare l’ampia accezione con cui è declinato il concetto di “pubblica amministrazione” nel codice del Terzo settore attraverso un simile riferimento normativo, come noto riferentesi a “tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale [...]”.

⁸³⁰ Art. 55, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

Tale “coinvolgimento”, in particolare, deve essere garantito attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi sanciti dalla legge generale sul procedimento amministrativo⁸³¹, nonché delle previsioni che disciplinano ulteriori e specifici procedimenti, con particolare riguardo alla programmazione sociale di zona⁸³².

L’elemento su cui giova sin da subito riflettere attiene alla circostanza per cui tale disposizione, che opera un riferimento a tutti gli enti del Terzo settore senza distinzioni di sorta, evoca un loro coinvolgimento non solo per la materiale erogazione dei servizi e degli interventi, bensì anche nella fase della programmazione e della pianificazione degli stessi⁸³³.

Peraltro, sono proprio tali “interventi e servizi” in relazione ai quali si articola una simile partecipazione, a destare un particolare interesse.

Ciò in quanto, oltre che nel settore dei servizi sociali, ambito che si è visto costituire il terreno tradizionale delle relazioni fra pubblici poteri e Terzo settore, essi potranno realizzarsi in tutti quei “settori di attività” previsti all’interno del lungo elenco di cui all’art. 5 del codice.

Le consuete modalità di raccordo fra pubbliche amministrazioni e privato sociale, pertanto, sembrano in qualche modo travalicare quei confini entro cui si sono affermate e consolidate nel tempo, venendo a estendersi, in una prospettiva certamente coerente con il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, a tutte quelle attività di interesse generale in cui il Terzo settore è in grado di operare.

Non sembra casuale, allora, il riferimento agli strumenti della co-programmazione e della co-progettazione, cui sono dedicati specificamente i commi secondo e terzo del succitato art. 55.

In particolare, mentre la co-programmazione è orientata all’individuazione dei bisogni da soddisfare nonché degli interventi, delle modalità e delle risorse

⁸³¹ Legge 7 agosto 1990, n. 241.

⁸³² Art. 55, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁸³³ Le potenzialità sottese a un più ampio coinvolgimento del Terzo settore nella programmazione dei servizi sono state evidenziate sin da subito da L. GORI, E. ROSSI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, cit., p. 15, a commento della formulazione dell’art. 4, comma 1, lett. o), della legge delega 6 giugno 2016, n. 106.

disponibili necessarie alla loro realizzazione⁸³⁴, la co-progettazione si presta invece alla definizione e all'eventuale realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento preordinati a soddisfare bisogni prestabiliti a livello di programmazione⁸³⁵.

Dal nuovo contesto di disciplina sembra pertanto emergere chiaramente una stretta connessione⁸³⁶ quasi "cronologica" tra le due "fasi" evocate, venendosi, attraverso l'apporto del Terzo settore, dapprima a individuare a livello programmatico le specifiche necessità cui far fronte e poi, in sede di co-progettazione, a definire le concrete modalità d'intervento all'uopo necessarie.

Maggiori problematiche emergono con riferimento alle modalità di individuazione degli enti del Terzo in tal senso coinvolti, operandosi per la sola co-progettazione un richiamo a una serie di principi procedurali nel rispetto dei quali l'amministrazione, anche attraverso forme di accreditamento, può attivare una simile forma di partenariato⁸³⁷.

Aspetto, quest'ultimo, che è stato correttamente criticato a livello interpretativo⁸³⁸, laddove una puntualizzazione dello stesso tenore non compare anche per la co-programmazione, come tale assoggettata al generico rispetto della disciplina di cui alla legge 241 del 1990, a mente di quanto previsto nel comma 1 dell'art. 55.

Al di là di simili aspetti problematici, sembra comunque apprezzabile il sostanziale recepimento da parte del codice delle indicazioni di massima previste

⁸³⁴ Art. 55, comma 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁸³⁵ Art. 55, comma 3, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁸³⁶ Sulla medesima falsariga F. SCALVINI, *Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento: profili e questioni applicative*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale*, cit., p. 272 s., che sostiene che la co-progettazione rappresenti un'attività "concettualmente e, in linea di massima, temporalmente successiva" rispetto a quella di co-programmazione.

⁸³⁷ Secondo l'art. 55, comma 4, infatti, ai fini della co-progettazione "l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner". È interessante osservare come sul punto, il Consiglio di Stato, *Adunanza della Commissione speciale del 31 maggio 2017*, n. 927/2017, avesse prospettato "in alternativa" che ciascuna amministrazione potesse adottare bandi preposti "a una migliore specificazione delle regole per la selezione degli enti partner".

⁸³⁸ Tra cui E. FREDIANI, *I rapporti con la pubblica amministrazione alla luce dell'art. 55 del Codice del Terzo settore*, in *Non profit*, n.3/2017, p. 165.

all'interno delle linee guida Anac del 2016⁸³⁹, anche se queste ultime rispetto al dettato codicistico si presentano comunque maggiormente dettagliate, specie per quanto concerne gli aspetti procedurali delle singole fasi appena evocate⁸⁴⁰.

Nel complesso si viene tuttavia a prefigurare un quadro normativo che, attraverso una più chiara definizione del contributo che il Terzo settore può offrire nei diversi “passaggi” procedimentali in cui viene a interfacciarsi con i pubblici poteri, intende porsi indubbiamente nel segno di una più efficace attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale⁸⁴¹.

Se certamente tali intenti sono meritori da un punto di vista astratto, sarà però la concreta operatività della disciplina a dimostrare il buon esito (o meno) delle scelte compiute, presentandosi il complessivo impianto normativo in ogni caso generico e di difficile discernimento sotto il profilo dei suoi concreti rapporti con la legislazione sociale e con le discipline regionali adottate in sua diretta esecuzione.

Una “lettura” congiunta del disposto codicistico e delle menzionate linee guida⁸⁴², per il momento, sembra inevitabilmente la soluzione preferibile per assicurare una corretta applicazione delle novità contenute nel decreto⁸⁴³.

⁸³⁹ Come emerge chiaramente dalla Relazione illustrativa del GOVERNO sullo “Schema di decreto legislativo recante ‘Codice del Terzo settore, a norma dell’articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106’” reperibile su *Governo.it*, p. 17 ss. e da SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, *Scheda di lettura sul Codice del Terzo settore. Atto del governo n. 417 art. 1, co. 2, lett. b), L. 6 giugno 2016, n. 106. Dossier - XVII legislatura, Maggio 2017*, p. 90.

⁸⁴⁰ Evidenzia un simile aspetto, con particolare riguardo alla co-progettazione, in specie E. FREDIANI, *I rapporti con la pubblica amministrazione alla luce dell’art. 55 del Codice del Terzo settore*, cit., pp. 168 ss..

⁸⁴¹ Valorizza una lettura del rinnovato contesto di disciplina nell’ottica del principio di sussidiarietà orizzontale, fra gli altri, anche V. TONDI DELLA MURA, *Riforma del Terzo settore e principio di sussidiarietà*, in *Non profit*, n. 3/2017, pp. 59 ss..

⁸⁴² Aspetto su cui sembra concordare la dottrina, come ad esempio V. TONDI DELLA MURA, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell’Anac al codice del Terzo settore*, in *Rivistaaic.it*, n. 1/2018, p. 17.

⁸⁴³ In proposito possono viepiù richiamarsi le considerazioni sviluppate all’interno del recente parere del CONSIGLIO DI STATO, n. 2052 del 20 agosto 2018, sul quale ci soffermeremo anche in seguito, che ha invece affrontato specificamente il problema dei rapporti fra la disciplina del codice del Terzo settore e quella del codice dei contratti pubblici. L’Alto Consesso ha avuto modo di osservare che “le procedure di affidamento dei servizi sociali contemplate dal Codice del terzo settore (in particolare, accreditamento, co-progettazione e partenariato) sono estranee al Codice dei contratti pubblici ove prive di carattere selettivo, ovvero non tese all’affidamento del servizio, ovvero ancora ove il servizio sia prospetticamente svolto dall’affidatario in forma integralmente gratuita [...]”. Per il Consiglio di Stato quelle stesse procedure di affidamento “sono, viceversa, soggette al Codice dei contratti pubblici, al fine di tutelare la concorrenza anche fra enti del terzo settore, ove il servizio sia prospetticamente svolto dall’affidatario in forma onerosa,

6.2 Il convenzionamento con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale.

Tanto osservato con riguardo alle modalità di “coinvolgimento degli enti del Terzo settore” a livello di programmazione e organizzazione degli interventi, giova ora soffermarci sugli elementi innovativi contenuti invece nell’art. 56 del codice, dedicato alle convenzioni.

Queste ultime, in particolare, possono essere sottoscritte dalle pubbliche amministrazioni con organizzazioni di volontariato o associazioni di promozione sociale iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale, e ciò con il precipuo scopo di assicurare lo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale “se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato”⁸⁴⁴.

L’elemento su cui pare sin da subito opportuno riporre l’attenzione attiene al fatto che la disposizione, diversamente dalla precedente, non si riferisce a tutti gli enti del Terzo settore, bensì esclusivamente alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale.

Tale circostanza appare certamente un dato su cui riflettere, determinandosi senza dubbio una limitazione quanto alla tipologia di soggetti che possono essere potenzialmente coinvolti nello svolgimento in convenzione di attività di interesse generale.

È altresì vero però che gli enti a tal fine evocati, quali appunto le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, oltre a possedere una spiccata vocazione solidaristica, si contraddistinguono altresì per la spontaneità e per la gratuità delle loro prestazioni, rese per lo più da volontari⁸⁴⁵.

ricorrente in presenza anche di meri rimborsi spese forfettari e/o estesi a coprire in tutto od in parte il costo dei fattori di produzione [...]”. L’amministrazione in ogni caso “deve specificamente e puntualmente motivare il ricorso a tali modalità di affidamento che, in quanto strutturalmente riservate ad enti *non profit*, *de facto* privano le imprese *profit* della possibilità di rendersi affidatarie del servizio”.

⁸⁴⁴ Art. 56, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁸⁴⁵ A conclusioni non dissimili sembra pervenire anche A. ALBANESE, *Le convenzioni fra enti pubblici, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale nel Codice del Terzo settore. Il confronto col diritto europeo*, cit., p. 176, che nell’esaminare il perimetro soggettivo della disposizione evidenzia come l’elemento “strutturale” delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale sia proprio quello di avvalersi del prevalente apporto dei volontari: condizione, questa, che attribuisce ad essi una “connotazione di tipo solidaristico anche più marcata rispetto ad altre tipologie di enti del Terzo settore [...]”.

Siffatta considerazione, assieme alla lunga esperienza maturata nell'erogazione di servizi, sembrerebbe allora in qualche modo “stemperare” un'opzione normativa apparentemente troppo limitativa, ma che in realtà potrebbe trovare una sua possibile giustificazione nella peculiare attitudine degli stessi rispetto allo svolgimento di prestazioni di notevole impatto sociale⁸⁴⁶.

Ad ogni modo, un ulteriore profilo che suscita un immediato interesse attiene proprio alla “latitudine” delle prestazioni che siffatti soggetti sono chiamati a compiere, non apparendo del tutto chiaro il riferimento contenuto nella citata disposizione allo svolgimento, assieme alle “attività”, di “servizi sociali” di interesse generale.

Ciò in quanto, se le “attività” cui si riferisce la disposizione sono quelle previste dall'art. 5 del decreto, come parrebbe, è evidente che al loro interno figurano già quelle relative ai servizi sociali, potendo in tal modo apparire un simile riferimento, per come formulato, persino sovrabbondante.

Malgrado sotto tale aspetto la dottrina abbia comunque offerto proposte interpretative di indubbio rilievo⁸⁴⁷, criticità ermeneutiche sembrerebbero parimenti emergere nella corretta lettura di quella “condizione aggiuntiva” in presenza della quale poter legittimamente ricorrere al modulo convenzionale, ovverosia quella per cui l'utilizzo di tale strumento deve risultare “più favorevole rispetto al ricorso al mercato”⁸⁴⁸.

Condizione, quest'ultima, che dovrebbe probabilmente apprezzarsi non solo in base a considerazioni di tipo prettamente economicistico ma più ampiamente sulla scorta di valutazioni in grado di tenere in debito conto l'attitudine degli enti

⁸⁴⁶ Peraltro, come osservato da A. LOMBARDI, *Il rapporto tra enti pubblici e Terzo settore*, cit., p. 234, sotto questo aspetto “l'ambito soggettivo di applicazione della normativa è confermativo del regime giuridico preesistente”.

⁸⁴⁷ In questo senso interessante appare la prospettiva ermeneutica offerta da A. ALBANESE, *Le convenzioni fra enti pubblici, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale nel Codice del Terzo settore. Il confronto col diritto europeo*, cit., p. 182 s., per la quale, se con il termine “attività” la disposizione si riferirebbe a quelle prestazioni svolte in via facoltativa e al di fuori del perimetro dei servizi pubblici “in senso stretto”, con il richiamo ai “servizi sociali” la stessa previsione intenderebbe invece riferirsi ai servizi pubblici “in senso proprio”, accogliendo in tal modo un'accezione lata, e non limitata dal riferimento alla legge n. 328 del 2000, del termine medesimo di “servizi sociali”.

⁸⁴⁸ Espressione, quest'ultima, inserita nel testo finale del decreto a seguito delle osservazioni del Consiglio di Stato, *Adunanza della Commissione speciale del 31 maggio 2017*, n. 927/2017.

associativi a estendere, in virtù delle loro peculiari caratteristiche operative, la platea degli utenti coinvolti e il livello qualitativo del servizio reso⁸⁴⁹.

Evidente, peraltro, appare la connessione tra una simile previsione e il disposto del successivo comma 2 dell'art. 56, in cui si prevede che le convenzioni in esame possano contemplare esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate.

Tale elemento, così, sembra collocarsi sulla scia di quegli orientamenti interpretativi maturati a livello europeo e nazionale che, con riguardo al tema del trasporto sanitario, hanno da tempo affermato la necessità di una puntuale rendicontazione dei costi effettivamente sostenuti, e ciò al fine di scongiurare eventuali vantaggi indebiti derivanti da meccanismi forfettari di rimborsi delle spese⁸⁵⁰.

Per il resto la disciplina codicistica sembra apprezzabile laddove, ai fini dell'individuazione degli enti con cui procedere alla stipula di convenzioni, dispone che una simile "selezione" debba avvenire nel rispetto di una serie di principi posti a garanzia del corretto espletamento dell'azione amministrativa, nonché attraverso apposite procedure comparative riservate alle associazioni interessate⁸⁵¹.

Si ritiene infatti che l'osservanza dei principi di imparzialità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento evocati dalla disposizione, assieme alla "garanzia" del menzionato procedimento comparativo, possano concorrere ad arginare il pericolo che l'amministrazione venga a sopportare oneri indebiti; e ciò

⁸⁴⁹ Anche sotto questo aspetto si vedano le riflessioni di A. ALBANESE, *Le convenzioni fra enti pubblici, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale nel Codice del Terzo settore. Il confronto col diritto europeo*, cit., pp.185 ss., che propone una lettura del requisito in esame in modo coerente con la giurisprudenza della Corte di giustizia sul trasporto sanitario laddove - come si è già avuto modo di vedere - ammette deroghe alla disciplina concorrenziale a condizione che il volontariato contribuisca in modo effettivo ad assicurare l'universalità e la più ampia accessibilità delle prestazioni. A conclusioni non troppo dissimili sembrerebbe pervenire altresì A. LOMBARDI, *Il rapporto tra enti pubblici e Terzo settore*, cit., p. 235.

⁸⁵⁰ In questo senso si veda la sentenza della Corte di giustizia, sez. III, 29 novembre 2007, causa C-119/06, punto 48. Sotto tale aspetto, tuttavia, non può sottacersi come, se il principio del necessario rimborso delle sole spese sostenute resta impregiudicato, alla luce dei più recenti approdi giurisprudenziali esso in realtà non costituisca di per sé elemento sufficiente a escludere il carattere "oneroso" dell'accordo e quindi l'applicazione della normativa appaltizia. A tal proposito debbono infatti considerarsi le osservazioni successivamente svolte dal medesimo Consesso, come ad esempio quelle contenute nella sentenza della Corte di giustizia, sez. V, 11 dicembre 2014, C-113/13, punto 37.

⁸⁵¹ Art. 56, comma 3, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

mediante una migliore valutazione della rispondenza tra il servizio richiesto e le specifiche caratteristiche possedute dai singoli enti⁸⁵².

Apprezzabile in ogni caso appare altresì la puntuale elencazione dei contenuti obbligatori delle convenzioni, registrandosi sotto questo aspetto una maggiore cura da parte del legislatore rispetto al quadro previgente⁸⁵³, anche per quanto concerne la puntuale definizione delle spese in concreto sostenute dagli organismi prestatori del servizio⁸⁵⁴.

Al di là di tali rilievi, deve più generalmente osservarsi come il regime del modulo convenzionale costituisca un ambito di disciplina di grande rilevanza nell'economia dell'intero processo riformatore, implicando lo stesso un delicato bilanciamento fra istanze tra loro eterogenee.

Come affermato anche dal Consiglio di Stato, infatti, su questo versante, forse più che in altri, si registra uno dei compiti più difficili per il legislatore delegato, "stretto" tra l'esigenza di riconoscere, nel rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale, le specificità degli enti del Terzo settore e la necessità di

⁸⁵² In tal senso la citata disposizione prevede infatti che le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale debbono risultare "in possesso dei requisiti di moralità professionale, e dimostrare adeguata attitudine, da valutarsi in riferimento alla struttura, all'attività concretamente svolta, alle finalità perseguite, al numero degli aderenti, alle risorse a disposizione e alla capacità tecnica e professionale, intesa come concreta capacità di operare e realizzare l'attività oggetto di convenzione, da valutarsi anche con riferimento all'esperienza maturata, all'organizzazione, alla formazione e all'aggiornamento dei volontari".

⁸⁵³ A questo proposito in sede interpretativa si è parlato di vero e proprio "salto qualitativo" rispetto al precedente quadro normativo. In tal senso, specificamente, si è espresso A. LOMBARDI, *Il rapporto tra enti pubblici e Terzo settore*, cit., p. 236.

⁸⁵⁴ L'attuale normativa, infatti, non si limita a richiedere la garanzia della continuità delle attività e il generico rispetto dei diritti degli utenti - come nel regime previgente, a mente degli articoli 7 della l. 266/91 e 30 della l. 383/00 - prevedendosi tutta una serie di aspetti di dettaglio anche sotto il profilo delle specifiche "voci" che possono concorrere a definire le spese in concreto sostenute dagli organismi prestatori del servizio. Per l'art. 56, comma 4 del codice, in particolare, le convenzioni "devono contenere disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione, nonché il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti, e, ove previsti dalla normativa nazionale o regionale, degli standard organizzativi e strutturali di legge. Devono inoltre prevedere la durata del rapporto convenzionale, il contenuto e le modalità dell'intervento volontario, il numero e l'eventuale qualifica professionale delle persone impegnate nelle attività convenzionate, le modalità di coordinamento dei volontari e dei lavoratori con gli operatori dei servizi pubblici, le coperture assicurative di cui all'articolo 18, i rapporti finanziari riguardanti le spese da ammettere a rimborso fra le quali devono figurare necessariamente gli oneri relativi alla copertura assicurativa, le modalità di risoluzione del rapporto, forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità, la verifica dei reciproci adempimenti nonché le modalità di rimborso delle spese, nel rispetto del principio dell'effettività delle stesse, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione".

non determinare eccessivi squilibri nel complessivo assetto concorrenziale in cui vengono ad agire i “normali” operatori di mercato⁸⁵⁵.

6.3 L’affidamento del servizio di trasporto sanitario di “emergenza e urgenza” e il problematico confronto con il diritto europeo.

È sulla scorta di questi ultimi rilievi, peraltro, che deve affrontarsi il problema della disciplina dedicata al controverso tema dell’affidamento del servizio di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza di cui all’art. 57 del codice.

In relazione a tale complessa questione, non a caso, sembra riproporsi il problema di assicurare un adeguato temperamento fra principi, anche di preminente rilievo costituzionale, fra loro in perenne “tensione”.

A mente del nuovo dettato codicistico una simile tipologia di servizio, più specificamente, può costituire in via prioritaria oggetto di affidamento in convenzione nei soli riguardi delle organizzazioni di volontariato che siano iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore e che aderiscano a una rete associativa⁸⁵⁶.

Ciò può accadere, in particolare, allorché “per la specifica natura del servizio”, l’affidamento diretto assicuri “l’espletamento del servizio di interesse generale in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione”⁸⁵⁷.

Siffatta modalità di affidamento, peraltro, dovrà rispettare la summenzionata disciplina generale sulle “convenzioni”: riferimento, quest’ultimo, certamente apprezzabile, operando anche in tale ambito le norme ivi previste sui principi da

⁸⁵⁵ Consiglio di Stato, *Adunanza della Commissione speciale del 31 maggio 2017*, n. 927/2017, per il quale la disciplina codicistica dedicata alle convenzioni reca “disposizioni molto importanti che condizionano l’effettiva riuscita della riforma”.

⁸⁵⁶ Oltre a tali condizioni il primo comma dell’art. 57, richiede altresì che tali organizzazioni “siano accreditate ai sensi della normativa regionale, ove esistente”.

⁸⁵⁷ Art. 57, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

applicarsi ai fini della “selezione” delle organizzazioni⁸⁵⁸, nonché quelle sul necessario espletamento di procedure comparative riservate⁸⁵⁹ e sul regime concernente le modalità di rimborso delle spese⁸⁶⁰.

Ora, se il duplice requisito dell’iscrizione nel Registro unico e dell’adesione a una rete associativa appare orientato ad assicurare un “rafforzamento dell’affidabilità” delle organizzazioni coinvolte nell’erogazione del servizio⁸⁶¹, l’elemento su cui occorre più diffusamente soffermarci attiene in realtà ai contenuti ammissibili per il ricorso all’affidamento diretto, previsti dal disposto codicistico.

Per comprendere un simile profilo della disciplina, infatti, ci tornano utili le riflessioni che abbiamo svolto in precedenza su questo stesso tema per come si è sviluppato all’interno del vivace confronto tra l’interpretazione del giudice nazionale e quella del giudice europeo.

Nella lettera del citato art. 57, invero, evidenti appaiono i riferimenti ai più recenti approdi interpretativi ai quali è pervenuta la Corte di giustizia e, in particolare, a quelli maturati in seno all’orientamento di cui alla più volte evocata vicenda “Spezzino”⁸⁶².

A un semplice raffronto testuale fra i contenuti di questa pronuncia e quelli del primo comma della disposizione, emerge nitidamente il sostanziale recepimento delle coordinate interpretative offerte dal giudice europeo da parte del legislatore nazionale.

Si ricorderà così come la Corte, analogamente a quanto oggi fa il codice, avesse al tempo affermato come questo peculiare servizio dovesse essere affidato “in via prioritaria” e con “affidamento diretto”, anche in mancanza di qualsiasi pubblicità, alle associazioni di volontariato “convenzionate”, e ciò purché il regime complessivo di disciplina sotteso all’attività di tali enti contribuisse “effettivamente” alla “finalità sociale” e al perseguimento degli obiettivi di

⁸⁵⁸ Art. 56, comma 3, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁸⁵⁹ Art. 56, comma 3, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁸⁶⁰ Art. 56, comma 2 e comma 4 ultimo periodo, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁸⁶¹ In questo senso particolarmente rilevanti appaiono le osservazioni contenute nella Relazione illustrativa del Governo sullo “Schema di decreto legislativo recante ‘Codice del Terzo settore, a norma dell’articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106’”, cit., p. 19.

⁸⁶² Corte di giustizia, sez. V, 11 dicembre 2014, C-113/13.

“solidarietà” e di “efficienza di bilancio” posti a base di quella stessa normativa⁸⁶³.

Il dettato codicistico, quindi, sembra certamente meritevole nella parte in cui recepisce - a livello quasi “testuale” - tale orientamento ed anzi, rispetto ad esso, appare maggiormente incisivo laddove si premura di precisare in modo ancor più esplicito, fra le altre cose, come un simile meccanismo di affidamento debba realizzarsi nel rispetto dei principi di trasparenza e di non discriminazione⁸⁶⁴.

L’impianto recepito dal legislatore nazionale, nondimeno, oltre a conformarsi chiaramente a tale orientamento giurisprudenziale, risulta viepiù coerente con quel disegno normativo su cui ci siamo in precedenza soffermati che, nel contesto di disciplina della direttiva 2014/24/UE, riconosce l’ammissibilità di deroghe al regime della concorrenza per il trasporto emergenziale, a partire dal (più volte evocato) considerando 28⁸⁶⁵.

Se quindi il sostanziale “allineamento” del codice rispetto al quadro normativo e giurisprudenziale europeo appare indubbiamente un dato da salutare con favore, non può tuttavia sottacersi, in chiave critica, come in realtà le potenzialità sottese al percorso ermeneutico intrapreso dalla Corte di giustizia potrebbero essere state colte solo parzialmente.

Una simile osservazione, per quanto provocatoria possa apparire, sembrerebbe trovare una plausibile conferma, non a caso, negli sviluppi interpretativi successivi alla pronuncia “Spezzino”, che hanno impegnato il giudice europeo e quello nazionale sul tema dell’affidamento diretto del servizio di trasporto sanitario c.d. “ordinario”.

Non volendo qui soffermarci su un tema approfondito per esteso nelle pagine precedenti, è giusto il caso di rammentare come nella sentenza “Casta” del 2016 la Corte abbia chiaramente ritenuto valevole il principio dell’“affidamento diretto” al

⁸⁶³ A tal proposito si veda in specie il punto 65 della pronuncia.

⁸⁶⁴ Significativi, in relazione al regime codicistico dedicato al trasporto sanitario, appaiono altresì i riferimenti alla disciplina delle convenzioni contemplata dal comma 2 dell’art. 57.

⁸⁶⁵ Si ricorderà infatti come, secondo il “considerando 28”, dall’applicazione della direttiva sia escluso il servizio di emergenza svolto da associazioni senza scopo di lucro e ciò poiché il peculiare connotato di questi organismi potrebbe difficilmente risultare preservato nel caso di procedure selettive ispirate a canoni concorrenziali. Coerente con tale precisazione appare tutta la successiva disciplina della direttiva, specificamente contenuta negli articoli 10, lett. h) e 74 ss., poi recepita nel corpo del codice dei contratti pubblici nazionale.

volontariato al di là del “perimetro” del trasporto sanitario di emergenza e urgenza, estendendolo più ampiamente al trasporto sanitario “ordinario”.

Si ricorderà, oltretutto, come in tale pronuncia la Corte abbia sostanzialmente riproposto sul fronte del trasporto “ordinario” quelle stesse argomentazioni addotte dalla sentenza “Spezzino”⁸⁶⁶ sul trasporto “emergenziale”, evidenziando così come l’affidamento diretto trovi, anche su questo versante, una propria giustificazione nei principi di universalità, di solidarietà e di efficienza di bilancio⁸⁶⁷.

Evidente allora appare la discrasia fra la scelta adottata dal codice e i più recenti approdi interpretativi del giudice sovranazionale, che certamente può darci la sensazione di come sia mancato forse il “coraggio” di estendere le deroghe al regime concorrenziale oltre i confini “battuti” del trasporto emergenziale.

Ciò a maggior ragione poiché, da un punto di vista sia teorico che sostanziale, sembrerebbero coinvolti in entrambe le tipologie di servizio valori di assoluto rilievo in chiave costituzionale, come la tutela della salute pubblica, la solidarietà e l’efficienza di bilancio.

L’applicazione del regime di affidamento diretto anche al trasporto ordinario, peraltro, oltre a risultare più rispondente ai dettami interpretativi europei, avrebbe potuto mostrarsi in ultima analisi più coerente con i medesimi valori solidaristici che fondano e orientano al tempo stesso l’azione di quegli organismi di Terzo settore preposti allo svolgimento di prestazioni ad elevata valenza sociale, come in specie le organizzazioni di volontariato⁸⁶⁸.

⁸⁶⁶ Tornano ancora utili le considerazioni svolte nelle pagine precedenti in cui di tale specifica pronuncia del 2014 si è non a caso valorizzato la “vocazione solidaristica”, oltre che la sua possibile caratterizzazione *lato sensu* “costituzionale”, laddove ha inteso superare i possibili risvolti pregiudizievoli di un’automatica applicazione delle regole concorrenziali ponendo a base del suo *iter* argomentativo le finalità sociali e gli stessi principi di solidarietà e sussidiarietà sottesi alla disciplina interna.

⁸⁶⁷ Corte di giustizia, sez. V, 28 gennaio 2016, C-50/14, punti 57 e 58.

⁸⁶⁸ Pur non volendo arrivare a sostenere l’estensibilità del ragionamento condotto dalla Corte, per la rilevanza dei valori costituzionali implicati, a tutti gli altri servizi alla persona (aspetto, tuttavia, su cui si potrebbe forse anche riflettere), risulta in ultima analisi evidente come sulla scorta delle considerazioni sin qui condotte sarebbe stata auspicabile un’opzione normativa complessivamente più rispondente all’interpretazione del giudice europeo. Una scelta di questo tipo sarebbe stata, oltretutto, probabilmente anche più coerente con quello stesso fondamento costituzionale del Terzo settore (e quindi a maggior ragione del volontariato) che si è visto trovare un saldo referente proprio nell’art. 2 della Costituzione.

V'è da rilevare, in ogni caso, come la disciplina di una fattispecie come quella in analisi rappresenti indubbiamente un “compito” estremamente complesso, ponendosi su un delicato “crinale” in cui risulta non semplice individuare il punto di equilibrio fra le istanze di promozione della solidarietà (e della sussidiarietà) e quelle di tutela della concorrenza.

Di ciò, d'altra parte, costituirebbero in qualche misura una testimonianza i più recenti orientamenti interpretativi sviluppatisi sul tema dell’“affidamento diretto” - in specie del trasporto “ordinario” - nel panorama giurisprudenziale nazionale, che parrebbero tutt'altro che assestarsi su una posizione univoca.

Se infatti, come si ricorderà, il giudice amministrativo è sembrato in un primo momento integralmente conformarsi alle ultime sollecitazioni del giudice europeo⁸⁶⁹, fornendo oltretutto interessanti spunti di approfondimento, i più recenti orientamenti interpretativi nazionali, valorizzando i contenuti del nuovo art. 57 del codice, non sembrano aderire agli approdi ermeneutici cui era pervenuta la Corte di giustizia con la sentenza “Casta” del 2016.

A seguito dell'entrata in vigore del codice, infatti, il giudice amministrativo, pur avendo fatto applicazione delle coordinate ermeneutiche derivanti dalla giurisprudenza europea sul trasporto emergenziale⁸⁷⁰, non sembra aver inteso dar seguito alle importanti argomentazioni sul trasporto “ordinario” successivamente accolte dalla stessa Corte di giustizia⁸⁷¹.

In questo senso si orientano le più recenti affermazioni del Consiglio di Stato che ha osservato, sulla scorta del quadro normativo scaturente dal “considerando 28”, dalla disciplina della direttiva e dal recente art. 57 del codice, che i soli servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza possono costituire oggetto di affidamento diretto.

Il servizio di trasporto sanitario “ordinario”, secondo questa interpretazione, sarebbe infatti assoggettato agli artt. 74 ss. della direttiva che, come abbiamo visto

⁸⁶⁹ In tal senso si vedano le pronunce del Consiglio di Stato, sez. III, 10 agosto 2016, n. 3615 e sez. III, 11 novembre 2016, n. 4902, su cui già abbiamo svolto talune riflessioni critiche nelle pagine precedenti.

⁸⁷⁰ Fra le pronunce del giudice amministrativo che si sono specificamente occupate del trasporto emergenziale si veda T.a.r. Puglia-Lecce, sez. II, 12 gennaio 2018, n. 32 nonché, più di recente, T.a.r. Campania, sez. V, 3 settembre 2018, n. 5356.

⁸⁷¹ Consiglio di Stato, sez. III, 22 febbraio 2018, n. 1139, adottata a seguito della precedente pronuncia del T.a.r. Liguria, sez. II, 12 giugno 2017, n. 512.

in precedenza, trovano il proprio riflesso negli artt. 140, 142 e 143 del codice dei contratti pubblici, concernente il regime “alleggerito” e quello “riservato”,⁸⁷².

Nonostante quindi sia comunque riconosciuta la specificità di tale tipologia di servizio, sottoposto a un regime parzialmente derogatorio rispetto a quello delle ordinarie procedure di gara, da tali considerazioni non sembrerebbe trasparire la volontà di dar seguito alle più avanzate elaborazioni del giudice europeo⁸⁷³ che, con la sentenza “Casta”, per il medesimo trasporto ordinario ha acconsentito a una deroga più radicale al regime concorrenziale, ammettendo anche su tale versante l’affidamento diretto.

Ciò malgrado, la complessità del quadro interpretativo recato dalla tematica in discorso si è riproposto ancora una volta in tutta la sua problematicità, imponendo da ultimo, fra gli altri, al T.a.r. Veneto di interrogare nuovamente la Corte di giustizia in via pregiudiziale su tale problematica⁸⁷⁴.

In questa interessante ordinanza, l’attenzione si è concentrata in particolare sulla sussistenza, fra il trasporto “emergenziale” e quello “ordinario”, di variegate tipologie di trasporto sanitario di difficile inquadramento giuridico, non risultando agevole comprendere con certezza a quale delle due categorie poter loro ricondurre.

L’attenzione del giudice amministrativo veneto si è concentrata, infatti, sui servizi di ambulanza per i quali sia stabilita la necessaria presenza a bordo di un autista soccorritore e di almeno un soccorritore qualificato, nonché sui servizi di trasporto contemplati nei LEA effettuati con mezzi di soccorso, come tali ricondotti dalla normativa regionale veneta nel perimetro dell’affidamento diretto⁸⁷⁵.

⁸⁷² Si vedano a questo proposito i punti 3 e 4 del considerato in diritto della citata pronuncia del Consiglio di Stato, sez. III, 22 febbraio 2018, n. 1139.

⁸⁷³ L’elemento che più colpisce della sentenza, in particolare, attiene alla circostanza che, nonostante si ponga un problema concernente proprio il trasporto ordinario, non figuri al suo interno il ben che minimo riferimento alla sentenza “Casta” del 2016.

⁸⁷⁴ Si tratta, in specie, dell’ordinanza del T.a.r. Veneto, sez. III, 18 giugno 2018, n. 643. Sembra opportuno far presente come questo stesso Consesso amministrativo si fosse occupato della vicenda del trasporto sanitario anche nella pronuncia T.a.r. Veneto, sez. III, 9 marzo 2018, n. 275, cui ha fatto seguito l’ulteriore rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia disposto con separata ordinanza nella sentenza non definitiva del Consiglio di Stato, sez. III, 18 ottobre 2018, n. 5968.

⁸⁷⁵ L’art. 2 della legge regionale veneta, 27 luglio 2012, n. 26, recante la “Disciplina del sistema regionale di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza” dispone infatti come ai fini di quella stessa normativa venga “definito trasporto sanitario di soccorso ed emergenza l’attività svolta con mezzi di soccorso dal personale, sanitario e non sanitario, adibito a tale servizio

Dinanzi a una simile problematica interpretativa il giudice amministrativo ha chiesto alla Corte di valutare, da un lato, se tali servizi rientrino fra quelli radicalmente esclusi oppure soggetti al regime “alleggerito” e “riservato”, nonché, dall’altro, di verificare se gli stessi possano essere assegnati in via prioritaria ad associazioni di volontariato attraverso il convenzionamento diretto⁸⁷⁶.

Sulla scorta di tale ulteriore remissione al giudice europeo si comprende pertanto come il tema in analisi presenti problematiche sempre nuove di indubbio interesse teorico, sulle quali tuttavia, alla luce dei mutevoli orientamenti in atto, risulta assai arduo svolgere previsioni di sorta quanto ai possibili esiti interpretativi.

In disparte tale ultima questione deve osservarsi, conclusivamente, come il complessivo quadro normativo dedicato ai rapporti fra pubblica amministrazione e Terzo settore, nonostante l’ apprezzabile sforzo di “unificazione” della disciplina, appaia in realtà ricco di problematiche interpretative su cui riflettere.

L’elemento che forse desta maggiore preoccupazione, anche nell’ottica di assicurare un’effettiva attuazione ai principi costituzionali posti a fondamento della nuova disciplina (e, in specie, a quello di sussidiarietà orizzontale), attiene al

nell’esercizio delle seguenti funzioni: a) servizi di trasporto di emergenza e urgenza, eseguiti mediante mezzi di soccorso e gestiti dalle centrali operative di coordinamento del servizio urgenze ed emergenze mediche (SUEM); b) servizi di trasporto previsti nei livelli essenziali di assistenza (LEA), effettuati con mezzi di soccorso; c) servizi di trasporto nei quali le condizioni cliniche del paziente richiedono esclusivamente l’utilizzo di un mezzo di soccorso e durante il percorso la necessità di assistenza di personale sanitario o di altro personale adeguatamente formato, nonché l’esigenza di garantire la continuità delle cure”. Appare evidente, pertanto, come tale normativa accomuni i summenzionati servizi fra quelli di emergenza.

⁸⁷⁶ Ai fini della rimessione alla Corte di giustizia, così si è espresso specificamente il T.a.r. Veneto: “appare pertanto necessario, al fine di conoscere l’esatta interpretazione in ordine all’applicazione del 28° ‘considerando’ e dell’art. 10 della direttiva n. 2014/24/UE (di cui, come si è detto, l’art. 17, I comma, lett. h del D.Lgs n. 50/2016 è una fedele trasposizione) investire in via pregiudiziale la Corte di Giustizia UE ai sensi dell’art. 267 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, dell’esame delle seguenti questioni: 1) se l’art. 10 lett. h) ed il considerando n. 28 della Direttiva 2014/24/UE debbano interpretarsi nel senso che a) i servizi di ambulanza per i quali sia stabilita la necessaria presenza a bordo di un autista soccorritore e di almeno un soccorritore con le abilitazioni e le competenze derivanti dal superamento di un corso e di una prova di esame in materie di soccorso, e b) i servizi di trasporto previsti nei livelli essenziali di assistenza (LEA) effettuati con mezzi di soccorso rientrino nell’esclusione di cui al predetto art. 10, lett. h) o, invece, ricadano tra i servizi di cui agli artt. da 74 a 77 della richiamata direttiva; 2) se la Direttiva 2014/24/UE debba essere interpretata nel senso che osti ad una normativa nazionale che preveda che, seppure in assenza di un’emergenza attuale, a) i servizi di ambulanza per i quali sia stabilita la necessaria presenza a bordo un autista soccorritore ed almeno un soccorritore con le abilitazioni e le competenze derivanti dal superamento di un corso e di una prova di esame in materie di soccorso, e b) i servizi di trasporto previsti nei livelli essenziali di assistenza (LEA) effettuati con mezzi di soccorso siano assegnati in via prioritaria ad associazioni di volontariato mediante convenzionamento diretto”.

difficile e non chiaro coordinamento fra i due “codici” coinvolti in questa articolata “materia”, ossia quello del Terzo settore e quello dei contratti pubblici⁸⁷⁷.

Dall’articolato e composito contesto normativo che si è venuto a determinare, un simile aspetto non appare infatti enucleato in modo esplicito, né sembra agevole trovare una soluzione inequivoca sul piano ermeneutico⁸⁷⁸.

Ciò sembrerebbe peraltro emergere in tutta la sua criticità anche a livello applicativo, laddove le singole amministrazioni parrebbero incontrare alcune difficoltà nell’individuazione della disciplina da adottarsi proprio sul versante dell’affidamento dei servizi al privato sociale.

Tale problematica sembrerebbe esser stata in qualche modo avvertita anche dall’Anac che, rilevando non pochi dubbi interpretativi scaturenti da un quadro giuridico che vede coesistere la disciplina di “settore” e quella sui contratti pubblici, con l’intento di metter mano a un “aggiornamento” alle più volte evocate “linee guida” n. 32 del 2016, ha da ultimo interrogato il Consiglio di Stato proprio sul problema della normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali⁸⁷⁹.

⁸⁷⁷ Deve tuttavia osservarsi, per completezza, come al di là delle criticità nel complesso rilevate, particolarmente significativi sul versante dei rapporti fra pubblica amministrazione e privato sociale appaiano altresì ulteriori istituti contemplati da entrambe le discipline codicistiche evocate. Del codice del Terzo settore appaiono rilevanti, in questo senso, oltre alla possibilità per gli “enti costitutivi della Repubblica” di prevedere “forme e modi per l’utilizzazione non onerosa di beni mobili e immobili” per iniziative temporanee degli enti del Terzo settore (art. 70, comma 1), altresì la facoltà di concedere in comodato ad essi beni non utilizzati per fini istituzionali per una durata massima di trent’anni (art. 71, comma 2). Dello stesso testo normativo importante è inoltre il disposto dell’art. 71, comma 3, che, sulla medesima falsariga, contempla la possibilità per quegli stessi enti pubblici di dare in concessione ad enti del Terzo settore beni culturali per l’uso dei quali non sia corrisposto alcun canone e che richiedano interventi di restauro. Con riguardo invece al codice dei contratti pubblici, particolarmente significativa appare la previsione di cui all’art. 190, come noto disciplinante la figura del “baratto amministrativo”.

⁸⁷⁸ Il problema delle relazioni fra il codice del Terzo settore e il codice dei contratti pubblici viene definito da un’attenta dottrina come vero e proprio “problema aperto” dell’attuale quadro giuridico. In questo senso può essere utile richiamare, specificamente, quanto osservato da A. ALBANESE, *Le convenzioni fra enti pubblici, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale nel Codice del Terzo settore. Il confronto col diritto europeo*, cit., p. 197, che, evidenziando le criticità derivanti dal difetto di coordinamento tra i due testi normativi, ha prospettato il rischio di “lasciare nuovamente alla giurisprudenza il compito di dare una definizione più stabile dell’equilibrio fra solidarietà e concorrenza”.

⁸⁷⁹ Si veda in proposito la nota prot. n. 59638 del 6 luglio 2018 dell’ANAC che ha condotto all’adozione del recente parere del CONSIGLIO DI STATO n. 2052 del 20 agosto 2018. Il Consesso amministrativo ha sul punto osservato come l’Autorità nazionale anticorruzione avesse in particolare prospettato “dubbi interpretativi” in merito alla normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali alla luce delle disposizioni del d.lgs. n. 50 del 2016 e del d.lgs. n. 117 del 2017 e che, in particolare, si fossero riscontrate “posizioni contrastanti da parte di vari *stakeholder* e del Ministero del lavoro, che teorizzano l’esclusione dell’applicazione del Codice dei contratti

Aspetto quest'ultimo che appare assai significativo, testimoniando come la difficoltà di comprendere il regime applicabile su un versante tanto delicato come quello qui approfondito, possa mettere in discussione la stessa buona riuscita della riforma e, di conseguenza, la concreta operatività di quei principi costituzionali di cui essa si propone di garantire una compiuta attuazione.

7. Rappresentanza, misure economico-fiscali di sostegno al Terzo settore e controlli: considerazioni finali.

Terminato il non semplice esame delle problematiche relative ai “nuovi” rapporti fra pubblica amministrazione e Terzo settore, si impone ora la necessità di soffermarci su quegli ulteriori ambiti di disciplina conclusivamente contemplati nell’ambito del rinnovato contesto normativo.

Ci si riferisce, in particolare, ai temi della rappresentanza, delle misure economico-fiscali di sostegno al Terzo settore, nonché del complesso sistema dei controlli: ambiti questi che, nonostante il tecnicismo che li connota, presentano del pari stimolanti spunti di riflessione ai fini del presente studio.

Sulla scorta di simili premesse è il caso di osservare, anzitutto, come con riguardo alla “rappresentanza” il codice abbia provveduto alla regolamentazione di un apposito organismo a tal fine preposto e specificamente individuato nel “Consiglio nazionale del Terzo settore”.

pubblici di ampi settori di attività affidati agli organismi del terzo settore”. Allo stesso modo si specifica come la medesima Autorità avesse altresì evidenziato un problema di coordinamento fra la nuova disciplina codicistica sul Terzo settore e la normativa nazionale in materia di trasparenza e di prevenzione alla corruzione. Il Consiglio di Stato, dopo un’ampia ricostruzione del quadro normativo di riferimento, ha sul punto conclusivamente osservato che “ove le circostanze di fatto pongano in evidenza che il ricorso alla convenzione concreti un comportamento vietato in quanto distorsivo del confronto competitivo tra operatori economici in un mercato aperto alla concorrenza piuttosto che ricorrere ad improprie forzature logico-interpretative, appare corretto rimettere alla valutazione di codesta Autorità la eventuale disapplicazione dell’art. 56 del d.lgs. n. 117 del 2017 nella sede competente, con le conseguenze dello specifico caso. Ancora più opportuno potrebbe essere l’intervento in sede di aggiornamento delle “*Linee guida per l’affidamento di servizi ad enti del terzo settore ed alle cooperative sociali*” (di cui alla delibera ANAC n. 32 del 2016), allo scopo di bene perimetrare l’ambito del ricorso consentito alle convenzioni (pacificamente, ad esempio, per il servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza con le organizzazioni di volontariato, disciplinato dall’art. 57 del d.lgs. n. 117 del 2017), al contempo delimitando il concetto di rimborso spese, e di evidenziare, specularmente, l’ipotesi in cui lo strumento convenzionale, in quanto previsto da una norma interna in contrasto con il diritto euro-unitario, dotato di *primauté* rispetto al diritto nazionale, non possa essere applicato”.

Prima di affrontare da vicino i possibili aspetti di criticità di una simile disciplina, deve tuttavia rammentarsi che ben prima della “riforma” già sussistevano enti deputati alla rappresentanza del Terzo settore, sia pur relativamente ad alcune sue peculiari “espressioni”.

Si allude in particolare all’Osservatorio nazionale per il volontariato, nonché a quello per l’associazionismo di promozione sociale, i quali, istituiti dalle previgenti legislazioni di riferimento⁸⁸⁰, avevano assunto un ruolo per lo più di supporto e di promozione di quelle stesse realtà associative⁸⁸¹.

Come correttamente ricordato anche di recente⁸⁸², un simile assetto aveva suscitato alcune perplessità a livello interpretativo⁸⁸³, evidenziandosi in particolare il carattere circoscritto dei fenomeni del Terzo settore dallo stesso rappresentati e, al contempo, la sua scarsa capacità concreta di influenza.

Queste sollecitazioni sembrano in qualche modo darci allora la misura delle ragioni che hanno condotto la legge delega a evidenziare la necessità di metter mano a un superamento generale del pregresso “sistema” degli Osservatori e ciò

⁸⁸⁰ Si tratta, con riguardo al volontariato, dell’art. 12 della legge 11 agosto 1991, n. 266, mentre con riferimento all’associazionismo di promozione sociale dell’art. 11 della legge 7 dicembre 2000, n. 383. È utile ricordare, per completezza, come quest’ultimo provvedimento normativo, oltre all’Osservatorio nazionale, contemplasse altresì osservatori regionali, così come previsto dall’art. 14 dello stesso.

⁸⁸¹ Può essere interessante, in proposito, rammentare come tra i principali compiti dell’Osservatorio nazionale per il volontariato, a mente del citato art. 12, vi fossero quelli di: provvedere al censimento delle organizzazioni di volontariato e diffondere la conoscenza delle attività dalle stesse svolte; promuovere studi e ricerche in Italia e all’estero; fornire ogni utile elemento per la promozione e lo sviluppo del volontariato; approvare progetti sperimentali, finanziati con un apposito fondo ministeriale; pubblicare un rapporto biennale sull’andamento del fenomeno e sullo stato di attuazione delle normative nazionale e regionali; sostenere, anche con la collaborazione delle Regioni, iniziative di formazione e aggiornamento per la prestazione dei servizi; promuovere una Conferenza nazionale del volontariato a cadenza triennale. Attribuzioni similari, peraltro, erano conferite dall’art. 11 della legge sulle associazioni di promozione sociale al relativo Osservatorio nazionale, cui erano assegnati, tra i più significativi, compiti (da svolgersi attraverso risorse umane e strumentali ministeriali) di: assistenza alla Presidenza del Consiglio nella tenuta e aggiornamento del registro nazionale; promozione di studi e ricerche; pubblicazione di un rapporto biennale sull’andamento del fenomeno associativo e sullo stato di attuazione della normativa, anche europea, di riferimento; sostegno delle iniziative di formazione per lo svolgimento delle attività associative; approvazione di progetti sperimentali.

⁸⁸² V. CASAMASSIMA, *Il Consiglio nazionale del Terzo settore*, in *Non profit*, n. 3/2017, p. 201.

⁸⁸³ Si veda, in particolare, il contributo di E. ROSSI, P. ADDIS, F. BIONDI DAL MONTE, E. STRADELLA, E. VIVALDI, *Identità e rappresentanza del Terzo settore*, cit., p. 107 ss.. La limitata rappresentatività, peraltro, recava con sé risvolti pregiudizievole di più ampia portata, venendo in passato questi due organismi a designare sei dei sessantacinque membri complessivi del Consiglio nazionale dell’Economia e del Lavoro.

attraverso l'istituzione di un organismo unitario di rappresentanza, individuato appunto nel summenzionato Consiglio nazionale del Terzo settore⁸⁸⁴.

Pur non volendo entrare in aspetti eccessivamente di dettaglio che come tali esulerebbero dal fuoco dell'indagine, è opportuno far presente, per completezza, come l'organo in parola possieda una composizione variegata e ampliata peraltro alla luce del recente correttivo.

Al suo interno difatti figurano, accanto a membri muniti di diritto di voto (che vi partecipano in qualità di rappresentanti delle diverse realtà del Terzo settore e delle autonomie territoriali, oltre che nella veste di esperti)⁸⁸⁵, membri che invece ne sono sforniti (per lo più espressione di apparati tecnici, di ricerca e amministrativi)⁸⁸⁶.

Al di là del rilievo per cui sarebbe stata probabilmente preferibile la previsione di un limite “rigido”⁸⁸⁷ di due mandati complessivi rispetto a quello dei “due mandati consecutivi”⁸⁸⁸ per i membri aventi diritto di voto, l'elemento

⁸⁸⁴ L'art. 5, comma 1, lett. g), della legge delega 6 giugno 2016, n. 106, assieme al necessario “superamento del sistema degli Osservatori nazionali per il volontariato e per l'associazionismo di promozione sociale”, dispone infatti l'istituzione del “Consiglio nazionale del Terzo settore, quale organismo di consultazione degli enti del Terzo settore a livello nazionale, la cui composizione valorizzi il ruolo delle reti associative di secondo livello [...]”.

⁸⁸⁵ Alla luce del recente correttivo, infatti, secondo l'art. 59, comma 1, del d.lgs. 3 luglio 2017, il Consiglio nazionale del Terzo settore è composto da: “a) dieci rappresentanti designati dall'associazione di enti del Terzo settore più rappresentativa sul territorio nazionale, in ragione del numero di enti del Terzo settore ad essa aderenti, tra persone che siano espressione delle diverse tipologie organizzative del Terzo settore; b) quindici rappresentanti di reti associative, di cui otto di reti associative nazionali, che siano espressione delle diverse tipologie organizzative del Terzo settore; c) cinque esperti di comprovata esperienza professionale in materia di Terzo settore, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche e private ovvero che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post-universitaria; d) tre rappresentanti delle autonomie regionali e locali, di cui due designati dalla Conferenza Stato-Regioni di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ed uno designato dall'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI); d-bis) un rappresentante designato dall'associazione dei CSV più rappresentativa sul territorio nazionale in ragione del numero di CSV ad essa aderenti”.

⁸⁸⁶ Il comma 2 del medesimo art. 59 dispone infatti che fanno altresì parte del Consiglio, senza di ritto di voto: “a) un rappresentante designato dal presidente dell'ISTAT con comprovata esperienza in materia di Terzo settore; b) un rappresentante designato dal presidente dell'INAPP con comprovata esperienza in materia di Terzo settore; c) il direttore generale del Terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese del Ministero del lavoro e delle politiche sociali”.

⁸⁸⁷ V. CASAMASSIMA, *Il Consiglio nazionale del Terzo settore*, cit., p. 208 e ciò per scongiurare il rischio che possa rafforzarsi il ruolo di singoli membri nella compagine dell'organo.

⁸⁸⁸ Art. 59, comma 3, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, a mente del quale “i componenti del Consiglio nazionale del Terzo settore sono nominati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e rimangono in carica per tre anni. Per ogni componente effettivo del Consiglio è nominato un supplente. I componenti del Consiglio aventi diritto di voto non possono essere nominati per più di due mandati consecutivi [...]”.

che sembra presentare preminenti criticità attiene verosimilmente al (mancato) trattamento economico dei relativi componenti.

Per questi ultimi, infatti, è disposta la completa gratuità della carica, essendo espressamente esclusa dal disposto codicistico la possibilità di percepire qualsivoglia “compenso, indennità, rimborso od emolumento”⁸⁸⁹: profilo, quest’ultimo, rispetto al quale la dottrina⁸⁹⁰ sembra ragionevolmente mostrare più di una perplessità.

Ulteriori e ancor più significative problematiche, parrebbero tuttavia emergere sul versante delle funzioni nell’insieme assegnate all’organismo in discorso, che appaiono variamente articolate e dotate di una “consistenza” differenziata.

Se da un lato il Consiglio è invero chiamato al rilascio di pareri non obbligatori e non vincolanti sugli schemi di atti normativi sul Terzo settore e sull’utilizzo delle risorse finanziarie ad esso destinate⁸⁹¹, dall’altro è invece chiamato a esprimere un parere non vincolante ma obbligatorio sulle linee guida relative al bilancio sociale, alla valutazione di “impatto sociale” e alla definizione dei modelli di bilancio degli enti del Terzo settore⁸⁹².

Così, stante la maggiore rilevanza di quest’ultima previsione, il ruolo assegnato a tale organismo con riguardo alle “proposte normative” e alle “risorse finanziarie” sembra nell’insieme scarsamente incisivo.

Per questa ragione appaiono difficilmente confutabili le osservazioni di coloro⁸⁹³ che hanno ritenuto quanto meno “discutibile” la scelta del solo parere facoltativo, evidenziando a cagione di ciò (e del ruolo globalmente riconosciuto al Consiglio) una limitata attitudine dello stesso a influire in modo tangibile sui processi decisionali.

⁸⁸⁹ Art. 59, comma 3, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, il cui ultimo periodo dispone che “la partecipazione al Consiglio dei componenti effettivi e supplenti è gratuita e non dà diritto alla corresponsione di alcun compenso, indennità, rimborso od emolumento comunque denominato”.

⁸⁹⁰ E. ROSSI, *Codice terzo settore: una bella occasione, in parte sprecata*, cit., p. 8.

⁸⁹¹ Art. 60, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, lett. a) relativa ai “pareri non vincolanti, ove richiesto, sugli schemi di atti normativi che riguardano il Terzo settore” e b) concernente il “parere non vincolante, ove richiesto, sulle modalità di utilizzo delle risorse finanziarie di cui agli articoli 72 e seguenti”.

⁸⁹² Art. 60, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, lett. c).

⁸⁹³ V. CASAMASSIMA, *Il Consiglio nazionale del Terzo settore*, cit., p. 211 s..

Nonostante le ulteriori attribuzioni relative alle nomine di membri della Fondazione Italia Sociale e del Cnel⁸⁹⁴, nonché concernenti il coinvolgimento del Consiglio nelle funzioni di “vigilanza, monitoraggio e controllo”⁸⁹⁵, sul generale quadro di disciplina sembra difficile esprimere un giudizio univoco.

A fronte di chi infatti ha valorizzato l'intenzione mostrata a livello di legge delega di assicurare la presenza di un organo consultivo specializzato, quale sede unitaria e rappresentativa del “pluralismo organizzativo” del complesso fenomeno in analisi⁸⁹⁶, non sono mancate, d'altra parte, le più radicali osservazioni di coloro che hanno ritenuto la medesima istituzione del Consiglio in concreto di scarsa, se non di alcuna, utilità⁸⁹⁷.

Quale che sia l'opzione preferibile, se certamente sembra apprezzabile il tentativo di rendere più omogenea e inclusiva la rappresentanza del privato sociale rispetto al quadro previgente, pare al contempo innegabile che i molteplici aspetti di criticità rilevati, specie sotto il profilo del tenue coinvolgimento del Consiglio nell'esercizio della funzione normativa, possano in qualche modo incidere sull'effettiva capacità di questo stesso organo a valorizzare, convogliandole in una “voce unitaria”, le variegate istanze del Terzo settore.

Ciò precisato con riguardo al tema della “rappresentanza” appare in ogni caso innegabile come l'idea di assicurare un'adeguata valorizzazione al privato sociale, quanto meno nei propositi ispiratori della normativa, sia sottesa anche al nuovo regime economico-fiscale.

Molte infatti sono le misure di sostegno al Terzo settore accolte nell'ambito dell'articolato codicistico, come ad esempio quelle in tema di accesso al credito agevolato⁸⁹⁸, nonché quelle relative all'accesso ai finanziamenti del Fondo sociale europeo⁸⁹⁹.

⁸⁹⁴ Art. 60, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, lett. d) e f): si tratta in particolare della designazione di un membro della Fondazione Italia Sociale e dei rappresentanti degli enti del Terzo settore presso il CNEL ai sensi della legge 30 dicembre 1986, n. 936.

⁸⁹⁵ Art. 60, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, lett. e), che prevede altresì come il Consiglio in tal senso si avvalga del supporto delle reti associative nazionali.

⁸⁹⁶ In questi termini, specificamente, A. LOMBARDI, *Il rapporto tra enti pubblici e Terzo settore*, cit., p. 240.

⁸⁹⁷ E. ROSSI, *Codice terzo settore: una bella occasione, in parte spreca*, cit., p. 8.

⁸⁹⁸ Art. 67, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, a mente del quale “le provvidenze creditizie e fidejussorie previste dalle norme vigenti per le cooperative e i loro consorzi sono estese, senza ulteriori oneri per lo Stato, alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione

Sotto questo profilo appaiono peraltro significativi, oltre alla già menzionata istituzione del Fondo per il finanziamento di progetti e attività del Terzo settore⁹⁰⁰, altresì i “nuovi” strumenti di “finanza sociale”.

Si pensi, in proposito, ai “titoli di solidarietà”⁹⁰¹, così come agli incentivi previsti per il ricorso al c.d. “*social lending*”⁹⁰²: strumenti, questi, che malgrado le perplessità prospettate dalla dottrina specialistica⁹⁰³ sembrano comunque volti a garantire un maggiore apporto economico al fenomeno qui considerato.

Alla stessa esigenza sembrerebbe corrispondere peraltro l’istituzione della Fondazione Italia Sociale⁹⁰⁴, organismo dalla natura giuridica “anfibia” (in quanto ente privato a “vocazione” pubblicistica) preposto, fra le altre cose, proprio a reperire risorse finanziarie per il Terzo settore⁹⁰⁵.

sociale che, nell’ambito delle convenzioni di cui all’articolo 56, abbiano ottenuto l’approvazione di uno o più progetti di attività e di servizi di interesse generale inerenti alle finalità istituzionali”.

⁸⁹⁹ Art. 69, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, secondo cui “lo Stato, le Regioni e le Province autonome promuovono le opportune iniziative per favorire l’accesso degli enti del Terzo settore ai finanziamenti del Fondo sociale europeo e ad altri finanziamenti europei per progetti finalizzati al raggiungimento degli obiettivi istituzionali”.

⁹⁰⁰ Si tratta, come noto, dell’art. 72, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, al quale fa seguito l’art. 73, dedicato alle altre risorse finanziarie specificamente destinate al sostegno degli enti del Terzo settore.

⁹⁰¹ Art. 77, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117. Si tratta di titoli obbligazionari e di altri titoli di debito, non subordinati, non convertibili e non scambiabili, finalizzati a favorire il finanziamento e il sostegno delle attività di interesse generale.

⁹⁰² Art. 78, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, che prevede un regime fiscale di vantaggio per i gestori di portali online che svolgano attività di prestito di denaro finalizzato al finanziamento e al sostegno sempre di attività di interesse generale.

⁹⁰³ Su questo aspetto si veda in particolare E. BANI, *I titoli di solidarietà e le altre forme di finanza sociale*, in M. GORGONI (a cura di), *Il codice del Terzo settore*, cit., p. 389 s., che con particolare riguardo ai titoli di solidarietà sostiene che le limitazioni nel complesso previste dalla nuova disciplina, sia dal punto di vista dei soggetti emittenti, sia dal punto di vista delle attività finanziabili, rischiano di determinare uno “snaturamento rispetto ai titoli nati dalla autonomia privata in questi anni”.

⁹⁰⁴ Si rammenta come la menzionata Fondazione sia stata istituita dall’art. 10 della legge delega 6 giugno 2016, n. 106 e come la stessa non trovi la propria disciplina all’interno del codice del Terzo settore. Questo ente, peraltro, è dotato di un autonomo statuto approvato con il d.P.R. 28 luglio 2017. Per alcune considerazioni d’insieme su tale ente G. SALVATORI, *Terzo settore e nuovo sviluppo: il ruolo della Fondazione Italia Sociale*, in *Non profit*, n. 3/2017, pp. 241 ss., nonché S. DE GOTZEN, *La Fondazione Italia Sociale nel sistema pubblicistico di vigilanza e di promozione del Terzo settore*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018, pp. 1 ss..

⁹⁰⁵ A mente del comma primo dell’art. 10 della legge delega, infatti, tale Fondazione ha “lo scopo di sostenere, mediante l’apporto di risorse finanziarie e di competenze gestionali, la realizzazione e lo sviluppo di interventi innovativi da parte di enti del Terzo settore, caratterizzati dalla produzione di beni e servizi con un elevato impatto sociale e occupazionale e rivolti, in particolare, ai territori e ai soggetti maggiormente svantaggiati”. È interessante notare, inoltre, come tale disciplina precisi come la Fondazione svolga in ogni caso una funzione “sussidiaria e non sostitutiva” dell’intervento pubblico.

Significative misure di sostegno, nondimeno, sono previste dalla nuova cornice codicistica sul fronte fiscale⁹⁰⁶ che, nel complesso, risultano orientate ad assicurare una semplificazione del pregresso quadro normativo⁹⁰⁷.

Al di là delle specifiche disposizioni contemplate dal rinnovato “statuto” fiscale del Terzo settore⁹⁰⁸ (e delle loro possibili criticità⁹⁰⁹), l’elemento sul quale più interessa qui riflettere attiene al problema del coordinamento fra simili “misure” e la disciplina europea in materia di aiuti di Stato.

Sul punto il codice ha infatti espressamente disposto che l’efficacia di alcune di esse sia subordinata, coerentemente a quanto previsto dall’art. 108, par. 3, TFUE⁹¹⁰, all’autorizzazione della Commissione europea⁹¹¹.

⁹⁰⁶ Ci si riferisce, in particolare, alle disposizioni contenute nel Titolo X del codice, dedicato al “regime fiscale degli enti del Terzo settore”.

⁹⁰⁷ Si ricorda, infatti, come a mente del comma 1 dell’art. 9 della legge delega 6 giugno 2016, n. 106, i relativi decreti delegati sono stati espressamente chiamati, oltre che a disciplinare misure agevolative e di sostegno economico in favore degli enti del Terzo settore, altresì a procedere al riordino e all’armonizzazione della relativa disciplina tributaria e delle diverse forme di fiscalità di vantaggio.

⁹⁰⁸ A tal riguardo è bene far presente come il codice disponga, fra le misure più significative, assieme a una peculiare disciplina sulla de-commercializzazione a fini fiscali di una serie di attività (art. 79), la possibilità per gli enti del Terzo settore non commerciali di optare per la determinazione forfettaria del reddito d’impresa (art. 80), oltre a uno specifico regime di vantaggio per le organizzazioni di volontariato e per le associazioni di promozione sociale (artt. 84-86). Per di più, al di là del peculiare sistema di deduzioni e detrazioni previsto per le erogazioni liberali effettuate in favore di enti del Terzo settore, ugualmente significativa appare la normativa dedicata al c.d. “social bonus” (art. 81). Quest’ultima misura, in specie, consiste in un credito d’imposta pari al sessantacinque per cento delle erogazioni liberali in denaro effettuate da persone fisiche (cinquanta per cento, se si tratta di enti o società) in favore di quegli enti del Terzo settore che abbiano presentato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali un progetto volto al recupero di immobili pubblici inutilizzati e di beni mobili e immobili confiscati alla criminalità organizzata loro assegnati e dagli stessi utilizzati per lo svolgimento delle attività di interesse generale di cui all’art. 5 del decreto.

⁹⁰⁹ Sul punto si vedano le considerazioni di E. ROSSI, L. GORI, *La riforma del Terzo settore: fra libertà, pubblica amministrazione e agevolazioni*, cit., p. 12, che in particolare evidenziano i potenziali aspetti di irragionevolezza della normativa in discorso. Difatti, mentre per gli enti del Terzo settore ai fini dell’applicazione della disciplina fiscale permane la complicata dicotomia fra attività “commerciali” e “non commerciali”, per l’impresa sociale la normativa fiscale è unitaria ed esclusivamente dipendente dall’acquisto di quella stessa veste giuridica.

⁹¹⁰ Si ricorda, infatti, come a mente di tale previsione alla Commissione debbano essere comunicati “in tempo utile perché presenti le sue osservazioni” i progetti volti a istituire o modificare aiuti, in modo da avviare la specifica procedura prevista qualora dovesse ritenerli incompatibili con il mercato interno. Nell’attesa che la Commissione addivenga a una decisione finale, per di più, lo Stato membro non potrà dare esecuzione alle misure progettate.

⁹¹¹ In proposito si veda l’art. 101, comma 10, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, che subordina l’efficacia delle disposizioni di cui agli articoli 77, comma 10, 80 e 86 alla suddetta autorizzazione della Commissione. Sulla medesima falsariga si veda altresì l’art. 104, comma 2, che più in generale dispone l’applicazione delle previsioni dell’intero Titolo X, relative appunto al regime fiscale, “a decorrere dal periodo di imposta successivo all’autorizzazione della Commissione europea di cui all’articolo 101, comma 10 [...]”. Parimenti significativa, inoltre, appare la disposizione di cui all’art. 88 che accorda la concessione delle agevolazioni di cui agli artt. 82,

Un tale assetto non è passato inosservato a livello interpretativo⁹¹², dove non si è mancato di rilevare, in chiave critica, l'eccentricità di un sistema che determina in questo modo una sorta di "sfasatura" fra la vigenza e l'efficacia della disciplina.

Siffatto *modus operandi* in effetti, a prescindere da quello che sarà il "responso" europeo, non parrebbe costituire la modalità "preferibile" per procedere alla riforma di un così delicato profilo, specie se si considera la rilevanza che il regime fiscale assume oggi - analogamente a quanto accaduto in passato - per l'intero fenomeno del Terzo settore.

Per questo sembra ragionevole l'idea in base alla quale sarebbe stato forse più opportuno un coinvolgimento "preventivo" e non "successivo" dell'organo europeo, sì da assicurare un quadro normativo nell'insieme meno evanescente e indubbiamente più "certo" per gli stessi operatori del Terzo settore.

In disparte tali valutazioni è bene a questo punto considerare, in conclusione, come l'obiettivo sotteso all'intervento riformatore, orientato ad assicurare un più ampio sviluppo del privato sociale attraverso i vari istituti sin qui analizzati, abbia comportato, specularmente, l'esigenza di garantire un adeguato controllo sulle relative attività.

Non è un caso allora se la nuova cornice codicistica cerchi di far fronte a una simile necessità attraverso la predisposizione di un'apposita disciplina dedicata proprio ai "controlli", i quali si distinguono a seconda che provengano dall'"interno" piuttosto che dall'"esterno" della struttura organizzativa degli enti⁹¹³.

commi 7 e 8, nonché 85, commi 2 e 4, "ai sensi e nei limiti" dei regolamenti europei nn. 1407 e 1408 del 2013 della Commissione relativi all'applicazione delle disposizioni del Trattato agli aiuti "de minimis".

⁹¹² Ci si riferisce in particolare alle considerazioni di L. GORI, *Il sistema delle fonti nel diritto del Terzo settore*, cit., pp. 35 ss. che, individuando sotto questo aspetto una vera e propria "scissione" fra vigenza ed efficacia dell'atto, sottolinea per di più l'inopportunità della coesistenza di una "disciplina civilistica [...] già pienamente efficace" a fronte di una normativa fiscale per la quale "opera una sopravvivenza, a tempo indefinito, della disciplina precedente, non potendosi conoscere (ammesso che la Commissione europea rilasci l'autorizzazione nulla osservando) il quando essa entrerà in vigore".

⁹¹³ La distinzione fra controlli interni ed esterni è in particolare valorizzata in dottrina da E. ROSSI, *Il rompicapo dei controlli sugli enti del Terzo settore*, in *Non profit*, n. 3/2017, pp. 271 ss., il quale peraltro indica fra le scelte ispiratrici di questa normativa il sempre maggiore coinvolgimento del Terzo settore nella prestazione e organizzazione dei servizi. Ciò infatti, se da un lato determina una più ampia esigenza di controllo sul loro stesso svolgimento, dall'altro ne

I controlli c.d. “interni”, in particolare, sono affidati ad uno specifico organo, nominato appunto “di controllo”, la cui creazione risulta obbligatoria per le fondazioni di Terzo settore, nonché per le associazioni di Terzo settore (riconosciute o non) che presentino determinate caratteristiche⁹¹⁴.

Composto da esperti contabili⁹¹⁵, tra le funzioni ad esso attribuite vi sono quella di “vigilanza” sul rispetto delle disposizioni normative e statutarie⁹¹⁶, quella di “monitoraggio” dell’osservanza delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, nonché quella di “attestazione” della regolarità dei bilanci⁹¹⁷.

Al di là delle criticità riguardanti la “sorte” di quelle organizzazioni che non rientrano fra le summenzionate categorie⁹¹⁸, nonché quelle relative all’“impatto” che gli oneri complessivamente previsti possano determinare sull’autonomia dei destinatari della disciplina, fra gli aspetti su cui sembra maggiormente opportuno riflettere vi è quello dell’indubbio avvicinamento, anche sotto il profilo qui considerato, del modello organizzativo descritto “verso” quello degli enti commerciali⁹¹⁹.

Problematiche ancor più rilevanti parrebbero tuttavia emergere sul fronte dei controlli c.d. “esterni”, che sono chiamati a svolgere una pluralità di organismi fra loro assai diversificati e normativamente individuati nell’Ufficio del Registro unico nazionale del Terzo settore⁹²⁰, nelle reti associative e nei Centri di servizio

impone un “livello qualitativo adeguato” e in grado di evitare l’affermarsi di fenomeni abusivi che possano addirittura compromettere la reputazione del Terzo settore.

⁹¹⁴ Art. 30, commi 1 e 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117. Tra le condizioni previste per le associazioni vi è quella del superamento per due esercizi consecutivi “di due dei seguenti limiti: a) totale dell’attivo dello stato patrimoniale 110.000,00 euro; b) ricavi, rendite, proventi, entrate comunque denominate: 220.000,00; c) dipendenti occupati in media durante l’esercizio: 5 unità”.

⁹¹⁵ Art. 30, comma 5, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, che in particolare dispone che i componenti dell’organo di controllo debbano essere scelti “tra le categorie di soggetti di cui all’articolo 2397, comma secondo, del codice civile”.

⁹¹⁶ Art. 30, comma 6, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁹¹⁷ Art. 30, comma 6, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

⁹¹⁸ E. ROSSI, *Il rompicapo dei controlli sugli enti del Terzo settore*, cit., p. 275 s. che nell’illustrare le possibili criticità della normativa si interroga, sul piano “costituzionale”, in merito ragionevolezza della disciplina dell’organo di controllo per le fondazioni di Terzo settore e non anche per le altre fondazioni, per le quali il codice non ne dispone un obbligo istitutivo.

⁹¹⁹ E. ROSSI, *Codice terzo settore: una bella occasione, in parte sprecata*, cit., p. 6. Una possibile anomalia derivante da un simile aspetto, ad esempio, potrebbe riscontrarsi con riferimento alla mancanza di chiarezza quanto alle modalità con cui possa provvedersi, specie da parte di membri specializzati in materie contabili, al riscontro dell’effettivo perseguimento di finalità solidaristiche, civiche e di utilità sociale, previsto dalla normativa.

⁹²⁰ Artt. 90, 93, commi 1 e 3, e 94, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

per il volontariato⁹²¹, nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁹²², oltre che nelle pubblica amministrazione più generalmente considerata⁹²³.

Nonostante il numero degli organismi coinvolti renda già di per sé l'idea di come il sistema appaia quanto mai articolato, le maggiori criticità parrebbero concentrarsi sul versante delle attribuzioni a questi assegnate.

Dal quadro di disciplina, infatti, non emerge soltanto un limitato supporto finanziario per il loro svolgimento (e ciò, in specie, nei riguardi dell'apparato ministeriale)⁹²⁴, venendo più ampiamente a presentarsi profili di scarsa chiarezza, se non addirittura talvolta di vera e propria interferenza, a livello di funzioni assegnate⁹²⁵.

Non si è mancato di osservare, così, come sarebbe stato auspicabile assegnare simili attribuzioni a un organismo indipendente⁹²⁶, che in effetti, se adeguatamente disciplinato, avrebbe verosimilmente assicurato in una "veste" unitaria garanzie maggiori, rispetto a quelle che possono legittimamente attendersi dalla complicata normativa vigente, quanto ad efficacia e ad incisività dell'azione di controllo.

⁹²¹ Art. 93, comma 5, 6 e 7, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, i quali possono svolgere i loro controlli solo se autorizzati debitamente dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che esercita a sua volta una vigilanza sul controllo dagli stessi espletato.

⁹²² Articoli 92, 93 e 95, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, nonché art. 7, della legge delega 6 giugno 2016, n. 106.

⁹²³ Come ad esempio accade sul fronte dei controlli amministrativi e contabili condotti da parte delle amministrazioni pubbliche che erogano risorse o concedono in utilizzo beni a enti del Terzo settore, a mente dell'art. 93, comma 4, oppure sul versante dei controlli fiscali ad opera dell'Amministrazione finanziaria, così come stabilito dall'art. 94 del codice.

⁹²⁴ Tale aspetto in particolare emergerebbe sulla scorta di quanto previsto dall'art. 7, comma 5, della legge delega 6 giugno 2016, n. 106, per la quale, ai fini dell'attuazione della disciplina in essa contemplata sulla vigilanza, monitoraggio e controllo, "le amministrazioni competenti provvedono nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica". Per le reti associative nazionali e i Csv, invece, il codice all'art. 96 dispone a tal fine l'attribuzione di risorse fino a cinque milioni di euro annui, da stabilirsi con apposito decreto ministeriale.

⁹²⁵ Si pensi ad esempio alla circostanza per cui, a mente dei commi 3 e 5 dell'art. 93 del codice, l'Ufficio del Registro unico nazionale del Terzo settore, da un lato, e le reti associative, dall'altro, svolgono le stesse attività di controllo di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 di quel medesimo articolo, concernenti rispettivamente "la sussistenza e la permanenza dei requisiti necessari all'iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore", "il perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale", nonché "l'adempimento degli obblighi derivati dall'iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore".

⁹²⁶ Aspetto questo valorizzato in particolare da E. ROSSI, *Il rompicapo dei controlli sugli enti del Terzo settore*, cit., p. 289 e già in qualche modo anticipato in sede di primo commento alla legge delega da L. GORI, ID., *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, cit., p. 19, in cui, si auspicava a tal fine il "ripristino" di un organismo, sulla falsariga della soppressa "Agenzia per il Terzo settore", dotato di un'adeguata autonomia e competenza tecnica.

Resta evidente, in ogni caso, come sia il medesimo tema dei “controlli” a costituire un ambito di disciplina di indubbia complessità, ponendo l’esigenza di assicurare un bilanciamento fra le contrapposte istanze, da un lato, di non interferire eccessivamente sulla sfera di autonomia e di libertà degli enti e, dall’altro, di garantire l’adeguatezza del controllo pubblicistico.

Esigenze queste ultime che parrebbero più generalmente aver contraddistinto, in chiave “storica”, la stessa evoluzione giuridica del Terzo settore a partire dall’unificazione del Regno d’Italia⁹²⁷.

Una simile considerazione, che idealmente si ricongiunge con il “punto di partenza” di questo studio, ci consente così di comprendere come, sia pur per ragioni diverse rispetto a quelle del “passato”, ancora oggi questo risulti un terreno in cerca di una stabile ed equilibrata definizione.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte può pertanto affermarsi come la disciplina dei controlli, così come quella delle misure economico-fiscali e della rappresentanza prima considerate, presentino allo stesso tempo significative criticità.

Viene da chiedersi, allora, se (anche) alla luce delle problematiche presentate da quest’ultima parte della disciplina, il complessivo impianto riformatore sia davvero in grado di valorizzare le potenzialità del Terzo settore e, di conseguenza, di assicurare un’effettiva attuazione a quei principi costituzionali in cui lo stesso trova il proprio fondamento.

La “lettura” della riforma sin qui condotta ci ha permesso di comprendere come molti siano gli elementi ancora controversi sotto questo aspetto e come, più ampiamente, non manchino profili di difficile coordinamento fra la normativa codicistica e la trama costituzionale considerata nella sua globalità.

⁹²⁷ Evoluzione nell’ambito della quale, come si è visto, per lungo tempo (anche durante la piena vigenza della Costituzione repubblicana) forte è stata la “presenza” dello Stato a discapito dell’autonomia degli enti.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Sulla scorta delle considerazioni sin qui svolte, è ora opportuno elaborare alcune osservazioni conclusive a margine del presente studio, che si è sviluppato attorno al non semplice interrogativo di comprendere la rilevanza in chiave costituzionale del Terzo settore.

Nelle pagine precedenti, anzitutto, ci siamo soffermati sulla peculiare evoluzione giuridica di questo variegato fenomeno, che ci ha permesso di capire come per lungo tempo i rapporti tra la sfera di autonomia degli enti e la “presenza” del potere pubblicistico abbiano faticato a trovare un adeguato “punto di equilibrio”, e ciò per lo più a discapito delle manifestazioni spontanee della vita associata.

Emblematica, in questo senso, è proprio la disciplina del codice civile del 1942, che non ha di certo predisposto una regolamentazione “di favore” per gli organismi privi di una connotazione economica e commerciale, riservando agli stessi un ruolo per vero marginale.

Solo con l’avvento della Costituzione, infatti, la dimensione sociale dell’uomo ha trovato un riconoscimento giuridico ben più consistente, determinandosi in tal modo una netta discontinuità rispetto alle molteplici limitazioni dell’autonomia delle formazioni sociali invertebrate fino a quel momento.

Non è un caso, allora, se alla luce di simili importanti premesse storico-giuridiche si sia cercato di far chiarezza su quel “sistema” di disposizioni costituzionali che rappresentano il quadro valoriale di riferimento per il multiforme fenomeno qui considerato.

Si è potuto così apprezzare come, pur in assenza di un esplicito riconoscimento a livello “testuale”, molte siano le coordinate accolte dalla Carta del 1948 in cui lo stesso sembra trovare una propria copertura giuridica, per così dire, “originaria”.

Queste ultime, in particolare, non sono state “solamente” individuate in quelle importanti previsioni di cui agli articoli 2, 3, 18 e 118 della Costituzione - e nei conseguenti principi dalle medesime espressi - ma, altresì, in quegli ulteriori

“referenti” all’interno dei quali il Terzo settore si è dimostrato trovare parimenti un consistente riconoscimento giuridico sul piano costituzionale.

Una simile riflessione, se da un lato ci ha consentito di meglio comprendere il complesso di valori che ispira lo stesso modo di agire del privato sociale (tanto come fenomeno singolarmente considerato, quanto nei suoi articolati rapporti con i pubblici poteri), dall’altro ci ha fornito una prospettiva “privilegiata” per la disamina delle più recenti “spinte” riformatrici della materia.

Ed è proprio alla luce di questa temperie giuridica di rinnovamento che si ritiene opportuno svolgere ulteriori riflessioni, richiamando ancora una volta l’attenzione sulla circostanza per cui il contesto normativo vigente presenta notevoli implicazioni problematiche sul fronte costituzionale per il Terzo settore.

In tal senso, gli elementi da considerare non sembrano riguardare solo il profilo dell’“approccio” con cui si è provveduto a metter mano al frammentato contesto giuridico pregresso, attenendo le osservazioni da svolgere ancor più ai “contenuti sostanziali” della riforma, specie sotto il profilo del loro possibile “impatto” su quegli stessi principi costituzionali che ispirano il fenomeno in esame nella sua globalità.

Con riguardo al primo aspetto, così, si è già visto come in pregiudizio a quell’esigenza di uniformità sottesa al complessivo intervento riformatore, il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 presenti, ad esempio, numerosi riferimenti a normative esterne, talvolta neppure troppo “chiari” nei loro risvolti applicativi.

Se a tale dato si aggiunge la scelta di non procedere alla revisione unitaria della disciplina del codice civile sugli enti prevista dalla delega, oltre che la necessaria adozione di moltissimi provvedimenti attuativi per rendere operativa la riforma⁹²⁸, risulta evidente che a uscirne indebolita sia la stessa certezza del quadro giuridico di riferimento.

⁹²⁸ Si tratta, solo per citarne alcuni relativi al Codice del Terzo settore, dei decreti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali concernenti: i criteri e i limiti sulle attività secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale (art. 6, comma 1); le linee guida in materia di raccolta fondi (art. 7, comma 2); la definizione di modelli per la redazione del bilancio (art. 13, comma 3); l’istituzione di sotto sezioni o di nuove sezioni nonché l’eventuale modifica delle sezioni esistenti del Registro unico nazionale del Terzo settore (art. 46, comma 3); i modelli standard degli statuti e degli atti costitutivi predisposti dalle reti associative (art. 47, comma 5); la procedura per l’iscrizione nel Registro, le regole per la predisposizione, la tenuta, la conservazione e la gestione dello stesso, nonché le modalità con cui è garantita la comunicazione dei dati con il registro delle Imprese (53, comma 1); la nomina dei componenti effettivi e dei supplenti del

Da ciò consegue come un simile impianto, “a prima vista”, sembri difficilmente in grado di assicurare una piena e immediata attuazione ai principi costituzionali di cui il Terzo settore si fa portatore (e in cui al contempo trova il suo fondamento), che sono peraltro i medesimi precetti dei quali il codice, così come la legge delega, si propongono di garantire una più completa attuazione⁹²⁹.

In disparte tale rilievo, l’elemento che tuttavia più appare interessante attiene, secondo quanto si è prima detto, ai “contenuti sostanziali” di questo complesso intervento normativo e ciò, in specie, proprio sotto il profilo dei suoi possibili risvolti sul piano di quei principi che ispirano a livello costituzionale il variegato fenomeno qui analizzato.

Con riguardo a tale aspetto deve osservarsi come l’“impressione” comunemente avvertita sia quella per cui la riforma, se da un lato costituisce indubbiamente un intervento da tempo atteso e in quanto tale da recepire positivamente, dall’altro abbia disegnato “un Terzo settore” che, sotto il profilo dell’organizzazione e degli oneri contemplati dalla nuova normativa, presenta elementi di indubbia contiguità rispetto al modello dell’impresa commerciale.

Ora, se questo può ritenersi naturalmente plausibile per quella peculiare figura costituita dall’impresa sociale (che in base alle considerazioni svolte incarna un “modello” costituzionalmente ammissibile, anche a mente dell’art. 41 Cost.), maggiori problematiche sembrerebbero emergere rispetto a quella dimensione del Terzo settore intesa in un’accezione più “tradizionale”.

Sulla base di quanto si è avuto modo di verificare nello sviluppo della presente ricerca, difatti, quest’ultimo contiene al suo interno alcune esperienze, come quella del volontariato, che si contraddistinguono per la loro spiccata vocazione solidaristica e per il loro marcato spontaneismo.

Per questo una disciplina improntata su quella degli enti commerciali, oltre a poter in qualche modo apparire non perfettamente rispondente al fondamento eminentemente solidaristico, ex art. 2 Cost., di simili manifestazioni della vita

Consiglio nazionale del Terzo settore (art. 59, comma 3); la costituzione dell’Organismo nazionale di controllo e la nomina dei relativi membri (art. 64); le modalità attuative delle disposizioni codicistiche sui titoli di solidarietà (art. 77, comma 15), sul *social lending* (art. 78, comma 3) e sul *social bonus*, comprese le procedure per l’approvazione dei progetti di recupero finanziabili (art. 81, comma 7).

⁹²⁹ Questo, si ricorderà, alla luce di quanto disposto dall’art. 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 e dall’art. 1, legge 6 giugno 2016, n. 106.

sociale, parrebbe in ogni caso gravare tali organismi di molteplici oneri giuridici che conferirebbero agli stessi una rigidità organizzativa e funzionale probabilmente non necessaria.

Questa caratteristica, oltre a porre l'esigenza di comprendere se ci sia un'effettiva proporzionalità fra gli oneri giuridicamente imposti e i beni costituzionali da tutelare, nonché le sue possibili implicazioni sulla dimensione associativa degli enti⁹³⁰, sembra più che altro in grado di determinare un risvolto applicativo sul quale deve attentamente riflettersi.

Ricorre infatti la considerazione per cui un tale sistema finisca per "escludere" il Terzo settore di piccola dimensione: questo, però, non essendo incardinato nell'ambito di strutture organizzative "consolidate" rappresenta la manifestazione indubbiamente più spontanea e "primigenia" della socialità della persona.

Ciò potrebbe determinare l'inevitabile rischio che simili realtà, non potendo optare per l'acquisto della qualifica di "ente del Terzo settore" e per il relativo regime di favore, rimangano di fatto estromesse dal perimetro della nuova normativa.

Un simile esito, in una prospettiva costituzionale, oltre a presentare possibili criticità sul fronte del principio solidaristico - che non sembrerebbe in grado di uscirne valorizzato - potrebbe altresì possedere risvolti problematici sul fronte del pluralismo sociale sempre a mente dell'art. 2 Cost., apparendo una simile disparità (sostanziale) a livello di concreta operatività della disciplina viepiù non perfettamente coerente con il canone della ragionevolezza.

Ma ad uscirne indebolito potrebbe risultare anche il principio di sussidiarietà orizzontale, laddove, a mente dell'art. 118, comma 4, Cost., lo stesso non parrebbe esprimere un'opzione in favore di alcune strutture associative a discapito di altre per lo svolgimento di "attività di interesse generale", ammettendo al contrario il loro stesso svolgimento (non senza criticità, come si è visto) perfino da parte dei cittadini singolarmente considerati⁹³¹.

⁹³⁰ Aspetti, questi, su cui si veda ad esempio L. GORI, *Il sistema delle fonti nel diritto del Terzo settore*, cit., p. 9 s..

⁹³¹ Apprezzabile, a tal proposito, è il riconoscimento giuridico del volontariato individuale ai sensi dell'art. 17, comma 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, laddove si prevede che il volontario è

Deve inoltre rilevarsi che la difficoltà di “accesso” al nuovo regime di disciplina per i piccoli fenomeni associativi, oltre a tali importanti implicazioni “di principio”, reca con sé l’ulteriore conseguenza che per essi troverà applicazione la più essenziale disciplina del codice civile.

Ciò con il “paradosso” che quella normativa che si è visto esser stata concepita a livello “storico” con l’intento di non valorizzare di certo le aggregazioni sociali, oggi costituisce un appiglio giuridico indubbiamente utile per la semplicità e versatilità richiesta da molte realtà del Terzo settore.

Un ulteriore profilo che si vuol considerare, volgendo ora l’attenzione sulle organizzazioni più “strutturate”, attiene al terreno dei rapporti fra il privato sociale e i pubblici poteri, ambito rispetto al quale la riforma ha dedicato un’apposita attenzione.

L’elemento su cui giova riflettere, più puntualmente, attiene al fatto che su tale complesso versante le criticità interpretative sembrano ancora molte.

All’interno di questa complicata trama di relazioni, come si è visto, assume un ruolo certamente significativo il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, che si ritiene tuttavia poter essere effettivamente valorizzato solo attraverso un quadro giuridico di riferimento più chiaro e senza quelle incertezze interpretative che risulta invece manifestare sia per i pubblici poteri, che per gli operatori del Terzo settore.

Le maggiori criticità, comunque, sembrerebbero interessare da vicino quel difficile bilanciamento fra il principio costituzionale di solidarietà sociale e il principio di tutela della concorrenza, che secondo quanto si è potuto osservare pare esibire problematiche esegetiche sempre nuove.

Questo delicato “contemperamento”, in particolare, mostra tutta la sua complessità con riguardo a quella peculiare tematica costituita dalle modalità di affidamento del servizio di trasporto sanitario a enti del Terzo settore, e specificamente a quelli del volontariato.

Tale questione, intrisa quindi di implicazioni costituzionali di non poco momento, ha rappresentato il terreno di un acceso dibattito che si è visto essersi sviluppato lungo un *iter* molto articolato fra il giudice nazionale e quello europeo

quella persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune “anche” per il tramite di un ente del Terzo settore.

e che, ciononostante, non ha ancora trovato una stabile definizione come testimoniato anche dalle più recenti remissioni alla Corte di giustizia da parte del giudice amministrativo nazionale⁹³².

La disciplina codicistica, sotto questo aspetto, appare apprezzabile laddove sembra aver accolto gran parte delle sollecitazioni del giudice europeo, ammettendo l'affidamento diretto del servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza⁹³³.

La normativa tuttavia, non pare aver recepito integralmente le indicazioni della Corte di giustizia che invece, con una pronuncia a tratti "rivoluzionaria", ha riconosciuto nei suoi più recenti approdi interpretativi l'ammissibilità del ricorso all'affidamento diretto anche per il servizio di trasporto "ordinario".

Quello che si è indicato come il mancato "coraggio" del legislatore delegato sotto questo aspetto, reca in realtà con sé ancora una volta importantissime implicazioni "di principio" sul fronte costituzionale, fondandosi le ragioni addotte dalla Corte per la "deroga" al regime concorrenziale, anche con riguardo al trasporto ordinario, su esigenze di preminente rilievo costituzionale, tra cui la valorizzazione del principio di solidarietà sociale.

Principio quest'ultimo in cui, secondo quanto più volte evidenziato, il Terzo settore trova il suo più profondo "radicamento" a livello costituzionale, a mente dell'art. 2 Cost..

Le problematiche che alla luce del quadro costituzionale di riferimento sembra presentare il rinnovato contesto normativo, in conclusione, paiono molteplici e pertanto tale "materia", per la pluralità di spunti d'analisi che offre, richiederà indubbiamente un'attenta riflessione sui suoi stessi sviluppi futuri.

Rimane ad ogni modo evidente che, se il compito degli interpreti è certamente quello di individuare le criticità che il mutevole quadro normativo può presentare, ciò non deve condurre ad adottare un atteggiamento di per sé "demolitorio" del tentativo (epocale), che è stato per la prima volta davvero portato fino in fondo, di "metter mano" alla riforma della disciplina giuridica di un fenomeno così articolato.

⁹³² Si veda in particolare, conformemente a quanto evidenziato, l'ordinanza del T.a.r. Veneto, sez. III, 18 giugno 2018, n. 643.

⁹³³ Art. 57, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

Per questo non può sottacersi il dato per cui un simile intervento normativo sia in ogni caso da salutare con favore e come debba comunque nel complesso valorizzarsi per gli aspetti positivi che ci si augura lo stesso potrà portare: ciò al fine di “snidare” le potenzialità di una risorsa, quale il Terzo settore, così importante per lo sviluppo sociale, economico e culturale del Paese.

In questo senso, se da un lato la Costituzione ci ha permesso di individuare i possibili “limiti” del processo riformatore in atto, dall’altro si auspica che la stessa possa al contempo costituire una “guida” e un valore aggiunto per gli interpreti, al fine districarsi nei molteplici problemi presentati dal rinnovato quadro normativo.

Sulla base di tali considerazioni, quindi, l’auspicio è che si fornisca una “lettura” della riforma “costituzionalmente orientata” e quanto più coerente con quei principi in cui il Terzo settore si è dimostrato trovare un profondo riconoscimento a livello di Carta fondamentale.

Ciò, in particolare, tenendo ben presenti quei veri e propri “insegnamenti” fornitici dalla Corte costituzionale che si ripropongono per la loro straordinaria attualità e lungimiranza e che hanno individuato nella solidarietà - quale “assetto giuridicamente imposto”⁹³⁴ - quel principio ispiratore della convivenza sociale, di cui le più vitali esperienze del Terzo settore costituiscono “la più diretta realizzazione”⁹³⁵.

⁹³⁴ L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, cit., p. 46.

⁹³⁵ Ci si riferisce alla più volte ricordata sentenza della Corte costituzionale, 28 febbraio 1992, n. 75, Considerato in diritto, punto 2.

BIBLIOGRAFIA

- ADDIS P., FERIOLI E., VIVALDI E., *Il Terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, in ROSSI E., ZAMAGNI S. (a cura di), *Il Terzo settore nell'Italia unita*, Bologna, 2011, pp. 129 ss.;
- ADDIS P., *Le reti associative del Terzo settore: appunti sull'art. 41 del Codice del Terzo settore*, in *Non profit*, n. 3/2017, pp. 230 ss.;
- AGENZIA PER IL TERZO SETTORE (a cura di), *Il Terzo settore dalla A alla Z, Parole e volti del non profit*, Milano, 2011;
- ALBANESE A., *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Milano, 2007;
- ALBANESE A., *I rapporti fra soggetti non profit e pubbliche amministrazioni nel d.d.l. delega di riforma del Terzo settore: la difficile attuazione del principio di sussidiarietà*, in *Non profit*, n. 3/2014, pp. 153 ss.;
- ALBANESE A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 1/2002, pp. 51 ss.;
- ALBANESE A., *Il servizio di trasporto dei malati tra regole di concorrenza e valore sociale*, in *Munus*, n.1/2012, pp. 115 ss.;
- ALBANESE A., *Il sistema integrato dei servizi sociali: spunti di analisi in prospettiva europea*, in SCIARRA S. (a cura di), *Solidarietà e concorrenza nel welfare italiano: profili di diritto interno e comunitario*, Bologna, 2007, pp. 137 ss.;
- ALBANESE A., *L'affidamento di servizi socio-sanitari alle organizzazioni di volontariato e il diritto comunitario: la Corte di giustizia manda un monito agli enti pubblici italiani*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, pp. 1453 ss.;

- ALBANESE A., *La Corte di giustizia rimedita sul proprio orientamento in materia di affidamento diretto dei servizi sociali al volontariato (ma sembra avere paura del proprio coraggio)*, in *Foro it.*, 2015, p. 151 ss.;
- ALBANESE A., *Le convenzioni con le organizzazioni del volontariato*, in DE SIERVO U. (a cura di), *Regioni e volontariato nei servizi socio-sanitari*, Milano, 1998, pp. 161 ss.;
- ALBANESE A., *Le convenzioni fra enti pubblici, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale nel Codice del Terzo settore. Il confronto col diritto europeo*, in *Non profit*, n.3/2017, pp. 173 ss.;
- ALBANESE A., MARZUOLI C., (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, 2003;
- ALBANESE A., *Pubblico e privato nell'affidamento dei servizi sociali ai soggetti del Terzo settore*, in FALCON G., MARCHETTI B. (a cura di), *Pubblico e privato nell'organizzazione e nell'azione amministrativa. Problemi e prospettive*, Milano, 2013, pp. 43 ss.;
- ALBANESE A., *Tar Piemonte, sez. I, ord. 28 gennaio 2014, n. 161, Trasporto sanitario e volontariato*, in *Labsus.org*, 2014;
- ALLEVA F., *I confini giuridici del Terzo settore italiano*, Roma, 2004;
- ALLIO R., *Le origini delle società di mutuo soccorso in Italia*, in ZAMAGNI V. (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia. Dal medioevo ad oggi*, Bologna, 2000, pp. 487 ss.;
- ALMEIDA CERREDA M., *I servizi sociali in Spagna: delimitazione e regime giuridico*, in BOTTARI C. (a cura di), *Terzo settore e servizi socio-sanitari: tra gare pubbliche ed accreditamento*, Torino, 2013, pp. 105 ss.;
- ANDREIS M., *La tutela della salute tra tecnica e potere amministrativo*, Milano, 2006;

- ANTONINI L., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da welfare state a welfare society*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, LIX, 1, I, 2000, pp. 103 ss.;
- ANTONINI L., *La sussidiarietà e la cifra democratica del patto costituzionale*, in CITTADINI A. (a cura di), *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, vol.1, Milano, 2007, pp. 213 ss.;
- ANTONINI L., PIN A., *Gli aspetti costituzionali, amministrativi e tributari del Terzo settore*, in ZAMAGNI S. (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna, 2011, pp. 141 ss.;
- ANTONINI L., *Spunti sulla giustiziabilità del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Quad. cost.*, 2003, pp. 635 ss.;
- ANTONUCCI M. C., *Lobbying e Terzo settore. Un binomio possibile?*, Roma, 2014;
- APOSTOLI A., *Art. 4*, in BARTOLE S., BIN R., (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pp. 38 ss.;
- APOSTOLI A., *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Milano, 2012;
- ARENA G., *Codice del Terzo settore, volontari e beni comuni*, in *Labsus.org*, 2017;
- ARENA G., COTTURI G. (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Roma, 2010;
- ARENA G., *Il principio di sussidiarietà nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, pp. 179 ss.;
- ARENA G., *La sussidiarietà nella Caritas in veritate. Un "nuova" sussidiarietà nell'enciclica di Benedetto XVI?*, in *Astrid-online.it*, 2009, pp. 1 ss.;

- ARENA G., *Sussidiarietà e nuova cittadinanza*, in BALDINI V. (a cura di), *Sussidiarietà e diritti*, Napoli, 2007, pp. 117 ss.;
- ARGENTATI A., *Diritti speciali e regole di concorrenza*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2002, pp. 393 ss.;
- AZZENA A., *Il volontariato nella gestione dei servizi sociali pubblici. Spunti per una riflessione sulle soluzioni per l'individuazione del soggetto gestore*, in AA. VV., *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, Milano, 2002, pp. 49 ss.;
- BAGNOLI L. (a cura di), *La funzione sociale della cooperazione. Teorie, esperienze e prospettive*, Roma, 2011;
- BAGNOLI L., DI BELLA M., MANETTI G., *Attività commerciali delle O.d.v. tra opportunità organizzativa e "convenienza" fiscale*, in *Enti non profit*, n.6/2011, pp. 27 ss.;
- BALBONI E., BARONI B., MATTIONI A., PASTORI G. (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, II ed., Milano, 2007;
- BALBONI E., *Le sentenze sulle fondazioni bancarie tra attese e sorprese: considerazioni sulla dinamica delle fonti del diritto*, in *Astrid-online.it*, 2003, pp. 1 ss.;
- BALDINI V., *Sussidiarietà e valore personalista nello Stato costituzionale di diritto*, in BALDINI V., (a cura di), *Sussidiarietà e diritti*, Napoli, 2007, pp. 57 ss.;
- BANI E., *I titoli di solidarietà e le altre forme di finanza sociale*, in GORGONI M. (a cura di), *Il codice del Terzo settore*, Pisa, 2018, pp. 377 ss.;
- BARBERA A., *Art. 2*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, pp. 50 ss.;

- BARBETTA G. P. (a cura di), *Senza scopo di lucro*, Bologna, 1996;
- BARBETTA G. P., *Il settore non profit italiano: solidarietà, democrazia e crescita economica negli ultimi vent'anni*, in ZAMAGNI S. (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna, 2011, pp. 209 ss.;
- BARBETTA G. P., MAGGIO F., *Nonprofit*, Bologna, II ed., 2008;
- BARILE P., *Associazione*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958, pp. 837 ss.;
- BARILE P., CHELI E., GRASSI S., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 2017;
- BARILE P., *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953;
- BARILE P., *Lo sviluppo dei diritti fondamentali nell'ordinamento repubblicano*, in *Storia d'Italia, Annali*, 14, *Legge Diritto Giustizia*, Torino, 1998, pp. 7 ss.;
- BARTOLI G., MENEGATTI V., RANIERI C., *La riforma del Terzo settore e il sistema di registrazione degli enti non profit*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it*, 2016, p. 1 ss.;
- BARUCCI P., BINI P., CONIGLIELLO L. (a cura di), *Economia e Diritto in Italia durante il fascismo*, Firenze, 2017;
- BASILE M., *Gli enti di fatto*, in RESCIGNO P. (diretto da), *Trattato di diritto privato*, Vol. II, Tomo I, pp. 463 ss.;
- BASSANINI F., *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, n. 12/2007, pp. 1 ss.;
- BASSANINI F., *Postfazione*, in CITTADINO C. (a cura di), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, Firenze, 2008, pp. 353 ss.;
- BASSU C., *Esternalizzazioni, affidamenti e sussidiarietà orizzontale*, in DONATI D., PACI A., *Sussidiarietà e concorrenza. Una prospettiva per la gestione dei beni comuni*, Roma, 2010, pp. 83 ss.;

- BATTILANI P., *I protagonisti dello Stato sociale italiano prima e dopo la legge Crispi*, in ZAMAGNI V. (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia, Dal medioevo ad oggi*, Bologna, 2000, pp. 639 ss.;
- BATTISTI A. M., *Welfare e no profit in Europa. Profili comparati*, Torino, 2013;
- BENEDETTO XVI, *Enciclica Caritas in veritate*, Roma, 2009, reperibile su Vatican.va/content/benedict-xvi/it/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html;
- BENELLI F., *Art. 18*, in BARTOLE S., BIN R., (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pp. 143 ss.;
- BENVENUTI S., MARTINI S., *La crisi del welfare pubblico ed il “nuovo” Terzo settore: la via tracciata dalla legge delega n. 106/2016*, in *Osservatorioaic.it*, n.2/2017, pp. 1 ss.;
- BERGO M., *Il diritto sociale frammentato. Principio di sussidiarietà e assistenza sociale*, Padova, 2013;
- BIANCA C. M., *Non profit organisations*, in ID. (a cura di), *Realtà sociale ed effettività della norma. Scritti di C. M. Bianca*, Vol. I, tomo 2, pp. 929 ss.;
- BIANCA C. M., *I gruppi minori e la responsabilità della associazione non riconosciuta*, in ID. (a cura di), *Realtà sociale ed effettività della norma. Scritti di C. M. Bianca*, Vol. I, tomo 1, Milano, 2002, pp. 307 ss.;
- BIANCA C. M., *Le autorità private*, Milano, 1977;
- BIANCHI L., *La disciplina delle organizzazioni di volontariato nella Regione Abruzzo*, in DE SIERVO U. (a cura di), *Regioni e volontariato nei servizi socio-sanitari*, Milano, 1996, pp. 69 ss.;
- BILANCIA F., *Sussidiarietà (il principio di)*, in AINIS M. (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, 2000, pp. 455 ss.;

- BIN R., DONATI D., PITRUZZELLA G., *Lineamenti di diritto pubblico per i servizi sociali*, Torino, 2017;
- BIN R., *La sussidiarietà orizzontale: alla ricerca dei soggetti privati*, in *Ist. fed.*, 1999, pp. 5 ss.;
- BIONDI DAL MONTE F., CASAMASSIMA V., *Le Regioni e i servizi sociali a tredici anni dalla riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2014, pp. 1065 ss.;
- BOBBIO N., *Libertà fondamentali e formazioni sociali. Introduzione storica*, in *Politica del diritto*, 6/1975, pp. 452 ss.;
- BOLOGNINO D., CAMELI R., GIGLIONI F., *La sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza italiana e comunitaria, Labsus papers*, in *Astrid-online.it*, 2009;
- BOLOGNINO D., *Fondazioni di origine bancaria, soggetti del pluralismo a cui si tentò di tarpare le ali. Nota alle sentenze n. 300 e 301 della Corte costituzionale*, in *Nuove autonomie*, 2004, pp. 817 ss.;
- BORZAGA C., SANTUARI A., *L'evoluzione del Terzo settore in Italia*, in MATACENA A. (a cura di), *Aziende non profit. Scenari e strumenti per il Terzo settore*, Milano, 1999, pp. 27 ss.;
- BOTTARI C. (a cura di), *Terzo settore e servizi socio-sanitari: tra gare pubbliche ed accreditamento*, Torino, 2013;
- BRESSAN E., *La disciplina delle Opere pie nella legge 3 agosto 1862, n. 753*, in AA.VV., *L'autonomia delle I.P.A.B., storia, problemi, prospettive*, Rimini, 1996, pp. 21 ss.;
- BRESSAN E., *Lo Stato sociale in Italia dal fascismo al secondo dopoguerra*, in *Docenti.unimc.it*, 2014, pp. 1 ss.;

- BRESSAN E., *Percorsi del Terzo settore e dell'impegno sociale dall'unità alla prima guerra mondiale*, in ROSSI E., ZAMAGNI S. (a cura di), *Il Terzo settore nell'Italia unita*, Bologna, 2011, pp. 21 ss.;
- BRUSCUGLIA L., ROSSI E. (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2002;
- BRUSCUGLIA L., ROSSI E. (a cura di), *Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale – Aspetti giuridici economici e fiscali (Atti del Convegno: Pisa, 27-28 marzo 1998)*, Milano, 2000;
- BUSNELLI F. D., *Brevi considerazioni introduttive*, in BRUSCUGLIA L., ROSSI E. (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2002, pp. IX ss.;
- BUSNELLI F. D., *Il diritto delle persone*, in AA. VV., *I cinquant'anni del codice civile*, vol. I, Milano, 1993, pp. 99 ss.;
- CACACE A., *Associazioni no profit e concessione di pubblici servizi. Note critiche ad una sentenza della Corte di giustizia*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, pp. 688 ss.;
- CALDIROLA D., *Servizi sociali, riforma del Terzo settore e nuova disciplina degli appalti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, pp. 733 ss.;
- CALDIROLA D., *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, in *Federalismi.it*, n.3/2018, pp. 1 ss.;
- CAMERLENGO Q., *Art. 118*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, pp. 2333 ss.;
- CAMELLI M., *Presentazione*, in BOTTARI C. (a cura di), *Terzo settore e servizi socio-sanitari: tra gare pubbliche ed accreditamento*, Torino, 2013, pp. IX ss.;

- CAMPEDELLI M., CARROZZA P., PEPINO L. (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna, 2010;
- CAPECCHI M., *Evoluzione del Terzo settore e disciplina civilistica. Dagli enti non lucrativi alla “impresa sociale”*, Padova, 2005;
- CAPUTI JAMBRENGHI M. T. P., *Profili dell’organizzazione pubblica del volontariato. Parte generale*, Milano, 1997;
- CAPUTI JAMBRENGHI M. T. P., *Volontariato sussidiarietà mercato*, Bari, 2008;
- CARANTA R., *Affidamento dei servizi di ambulanza al no-profit*, in *Urb. e app.*, n.5/2015, pp. 508 ss.;
- CARANTA R., *Attività pubblica, attività no-profit e disciplina dei contratti pubblici di servizi*, in *Urb. e app.*, 2008, pp. 300 ss.;
- CARAVITA DI TORITTO B., *Le fondazioni di origine bancaria come formazioni sociali*, in *Federalismi.it*, n.4/2008, pp. 1 ss.;
- CARETTI P., DE SIERVO U., *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2018;
- CARETTI P., *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell’ordinamento comunitario e dell’ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993, pp. 3 ss.;
- CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, IV ed., Torino, 2017;
- CARIELLO T., *La Comunità europea e il Terzo settore*, in *Non profit*, n. 3/2003, pp. 557 ss.;
- CARINGELLA F., MANTINI P., GIUSTINIANI M., *Il nuovo diritto dei contratti pubblici*, Roma, 2016;
- CARINGELLA F., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2016;

- CARINGELLA F., PROTTO M. (a cura di), *Il codice dei contratti pubblici dopo il correttivo*, Roma, 2017;
- CARLASSARE L., *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2016, pp. 45 ss.;
- CARROZZA P., ROSSI E., (a cura di), *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Torino, 2004;
- CARTEI G., *Servizi sociali e regole di concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, pp. 627 ss.;
- CARTOCCI R., MACONI F. (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna, 2006;
- CASAMASSIMA V., *Il Consiglio nazionale del Terzo settore*, in *Non profit*, n. 3/2017, pp. 198 ss.;
- CASSESE S., *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, V, 1995, pp. 373 ss.;
- CASSESE S., *Lo Stato fascista*, Bologna, 2016;
- CASTORINA E., *Il disegno di legge di riforma del Terzo settore: i profili costituzionali e l'impatto con l'ordinamento europeo*, in *Non profit*, 3/2014, pp. 139 ss.;
- CASTORINA E., *Libertà di associazione e "nuove forme di sussidiarietà" alla luce dei principi costituzionali*, in AA. VV., *Studi in onore di Augusto Sinagra*, Roma, 2013, pp. 291 ss.;
- CATELANI E., CERRINA FERONI G., GRISOLIA M.C. (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Torino, 2011;
- CATELANI E., *Profili costituzionali della limitazione dei diritto sociali garantiti dallo Stato e dalle Regioni di fronte alla crisi economica*, in

- CATELANI E., TARCHI R. (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, Napoli, 2015, pp. 17 ss.;
- CAVALIERI P., *La legge Crispi sulle I.p.a.b. dal 1890 ad oggi*, in AA.VV., *L'autonomia delle I.P.A.B., storia, problemi, prospettive*, Rimini, 1996, pp. 43 ss.;
 - CAVALIERI P., *La sentenza sulle I.P.A.B.: un'altra decisione interlocutoria?*, in *Giur. cost.*, I-2,1988, pp. 3522 ss.;
 - CECCHETTI M., *L'attuazione dei centri di servizio per il volontariato: tra incongruenze normative e resistenze di ogni tipo*, in DE SIERVO U. (a cura di), *Regioni e volontariato nei servizi socio-sanitari*, Milano, 1996, pp. 179 ss.;
 - CERBO P., *Appalti pubblici e associazioni di volontariato: la concorrenza fra soggetti "disomogenei"*, in *Urb. e app.*, n. 3/2011, pp. 336 ss.;
 - CERULLI G., *Terzo settore*, in *Enc. it. Treccani*, VII appendice, 2007;
 - CERULLI IRELLI V., CAMELI R., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nei lavori dell'Assemblea costituente*, in *Astrid-online.it*, pp. 1 ss.;
 - CERULLI IRELLI V., *Sussidiarietà (dir. amm.)*, voce *Enc. giur.*, Agg. XII, 2004, pp. 1 ss.;
 - CHERUBINI A., *Beneficenza e solidarietà. Assistenza pubblica e mutualismo operaio 1860-1900*, Milano, 1991;
 - CHERUBINI A., *Storia della previdenza sociale in Italia (1860-1890)*, Roma, 1977;
 - CHESSA O., *Volontariato e Regione Sardegna*, in DE SIERVO U. (a cura di), *Regioni e volontariato nei servizi socio-sanitari*, Milano, 1996, pp. 87 ss.;
 - CHITI M. P., *Le direttive 2014 dell'Unione europea sui contratti pubblici e i problemi della loro attuazione in Italia*, in AA. VV., *La nuova disciplina dei*

contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione, Milano, 2016, pp. 89 ss.;

- CHITI M. P., *Le modifiche al Codice dei contratti pubblici: un "correttivo scorretto"?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2017, pp. 453 ss.;
- CHITI M. P., *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 1995, pp. 505 ss.;
- CITTADINO C. (a cura di), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, Firenze, 2008;
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Servizi sanitari, mercato e 'modello sociale europeo'*, in *Mercato, Concorrenza, Regole*, XI, n.1/2009, pp. 179 ss.;
- CLARICH M., PISANESCHI A., *Le fondazioni bancarie. Dalla holding creditizia all'ente non-profit*, Bologna, 2001;
- CLARICH M., *Principio di sussidiarietà e sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale*, in BERTI G., DE MARTIN G.C. (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, 2002, pp. 85 ss.;
- CLARICH M., *Stato, gruppi intermedi e individuo*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2016, pp. 133 ss.;
- CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Volontariato e non profit sector nel quadro del sistema giuridico istituzionale italiano con specifico riguardo al settore culturale*, in *Reg. e gov. loc.*, 1998, pp. 1003 ss.;
- CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Volontariato, non-profit e beni culturali*, in *Federalismi.it*, n. 10/2017, pp. 1 ss.;
- CODINI E., FOSSATI A., FREGO LUPPI S.A., *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Torino, 2017;

- COEN. L., MAINARDIS C., *Art. 118 Cost.*, in BARTOLE S., BIN R., (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pp. 1065 ss.;
- COLELLI C., *Corte di giustizia e affidamento diretto del trasporto sanitario alle associazioni di volontariato*, in *Urb. e app.*, n. 4/2015, pp. 377 ss.;
- COMPORTI G. D., *La sfida delle nuove direttive europee in materia di appalti e concessioni*, in *Federalismi.it*, n. 6/2015, pp. 1 ss.;
- CONSITO M., *Accreditamento e Terzo settore*, Napoli, 2009;
- CONSITO M., *Sussidiarietà e Terzo settore*, in *Labsus Papers*, n. 19/2010, pp. 1 ss.;
- CONSORTI P., *Identità giuridica del Terzo settore e dei suoi principali soggetti*, in *Non profit*, 3/2010, pp. 21 ss.;
- CONSORTI P., *L'impatto del nuovo codice del Terzo settore sulla disciplina degli enti religiosi*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, n.4/2018, pp. 1 ss.;
- CONSORTI P., *La nuova definizione giuridica di Terzo settore*, in *Non profit*, n. 3/2017, pp. 29 ss.;
- CONSORTI P., *Legislazione del Terzo settore. Le norme sul non profit, il volontariato, la cooperazione sociale ed internazionale*, Pisa, 2005;
- CONSORTI P., *Nozione di Terzo settore*, in *Non profit*, n. 3/2014, pp. 27 ss.;
- CONTE G., *L'impresa responsabile*, Milano, 2018;
- CONTI F., SILEI G., *Breve storia dello Stato sociale*, Roma, 2005;
- CONTIGIANI N., *Le origini storiche della legislazione sociale e dell'assistenza pubblica*, in MORZENTI PELLEGRINI R., MOLASCHI V. (a cura di), *Manuale di legislazione dei servizi sociali*, Torino, II ed., 2012, pp. 1 ss.;

- CONZI G., *Il modello di organizzazione sanitaria nella Regione Liguria*, in CATELANI E., CERRINA FERONI G., GRISOLIA M.C. (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Torino, 2011, pp. 119 ss.;
- CORDOVA F., *Verso lo stato totalitario: sindacati, società e fascismo*, Catanzaro, 2005;
- COSULICH M., *La natura giuridica delle fondazioni di origine bancaria nel quadro del nuovo titolo V della Costituzione (note a margine delle sentenze n. 300 e n. 301 del 2003)*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it*, 2003, pp. 1 ss.;
- COVA A., *La situazione italiana: una storia di non profit*, in VITTADINI G. (a cura di), *Il non profit dimezzato*, Milano, 1997, pp. 29 ss.;
- D’ALESSANDRO D., *Affidamento di servizi di interesse non economico al volontariato e “budgetary efficiency”: l’emergere di un nuovo assetto nei rapporti fra libertà di mercato e diritti sociali?*, in *Federalismi.it*, n. 7/2018, pp. 1 ss.;
- D’ALESSANDRO D., *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004;
- D’ATENA A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, n.1/2001, pp. 13 ss.;
- D’ATENA A., *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, pp. 603 ss.;
- D’ONOFRIO P., *L’accreditamento nel sistema socio-sanitario: profili giuridici*, in BOTTARI C. (a cura di), *Terzo settore e servizi socio-sanitari: tra gare pubbliche ed accreditamento*, Torino, 2013, pp. 43 ss.;
- DA MOLIN G., *Città e modelli assistenziali nell’Italia dell’Ottocento*, Bari, 2013;

- DAL CANTO F., *La scelta del contraente nelle convenzioni tra enti pubblici ed organizzazioni di volontariato per l'affidamento dei servizi alla persona alla luce della più recente normativa di settore*, in BRUSCUGLIA L., ROSSI E. (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2002, pp. 391 ss.;
- DALLA MURA F., *Pubblica Amministrazione e non profit*, Roma, 2003;
- DE ANGELIS P., *Affidamento diretto del servizio di trasporto malati*, in *Federalismi.it - Osservatorio di diritto sanitario*, novembre 2015, pp. 1 ss.;
- DE ANGELIS P., *I sistemi di affidamento dei servizi*, in BOTTARI C. (a cura di), *Terzo settore e servizi socio-sanitari: tra gare pubbliche e accreditamento*, Torino, 2013, pp. 55 ss.;
- DE ANGELIS P., *L'affidamento senza gara del servizio di trasporto sanitario*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2/2016, pp. 249 ss.;
- DE ANGELIS P., *La partecipazione dei soggetti privati, non profit e for profit, nella erogazione dei servizi sanitari*, Torino, 2017;
- DE GIORGI M. V., *Autorità e libertà nella riforma del Terzo settore*, in *Non profit*, n.3/2017, pp. 63 ss.;
- DE GIORGI M. V., *Le persone giuridiche private e gli enti di fatto*, in RESCIGNO P. (diretto da), *Trattato di diritto privato*, cit., pp. 277 ss.;
- DE GOTZEN S., *La Fondazione Italia Sociale nel sistema pubblicistico di vigilanza e di promozione del Terzo settore*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018, pp. 1 ss.;
- DE MARIA C., *L'evoluzione del Terzo settore dal Novecento a oggi (1915-2011)*, in ROSSI E., ZAMAGNI S. (a cura di), *Il Terzo settore nell'Italia unita*, Bologna, 2011, pp. 83 ss.;

- DE NICTOLIS R., *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Urb. e app.*, n.5/2016, pp. 503 ss.;
- DE SIERVO U. (a cura di), *Regioni e volontariato nei servizi socio-sanitari*, Milano, 1996;
- DE SIERVO U., *Assistenza e beneficenza pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1987, pp. 445 ss.;
- DE SIERVO U., *Associazione (libertà di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, I, Torino, 1987, pp. 484 ss.;
- DE SIERVO U., *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituzione italiana*, in AA. VV., *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, Milano, 1980, pp. 60 ss.;
- DE SIERVO U., *Il problema dell'assistenza fra Stato e società*, in AA.VV., *Stato e Chiesa di fronte al problema dell'assistenza*, Roma, 1996, pp. 397 ss.;
- DE SIERVO U., *La tormentata fine delle I.P.A.B.*, in *Giur. cost.*, I, 1988, pp. 1757 ss.;
- DE SIERVO U., *Le trasformazioni della legislazione in tema di Ipab*, in *Giur. cost.*, I, 1985, pp. 269 ss.;
- DE SIERVO U., *Prefazione*, in ROSSI E., ZAMAGNI S. (a cura di), *Il Terzo settore nell'Italia unita*, Bologna, 2011, pp. 7 ss.;
- DE SIERVO U., *Volontariato, Stato sociale e nuovi diritti*, in BRUSCUGLIA L., ROSSI E. (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2002, pp. 43 ss.;
- DELLA PERUTA F., *Le opere pie dall'Unità alla legge Crispi*, in AA.VV. *Problemi istituzionali e riforme nell'età crispina*, Roma, 1992, pp. 221 ss.;

- DELLA PERUTA F., *Riforma sanitaria e riforma delle Opere pie*, in RICCI A. G., MONTEVECCHI L. (a cura di), *Francesco Crispi. Costruire lo Stato per dare forma alla Nazione*, Roma, 2009, pp. 288 ss.;
- DELLEDONNE G., *Le ripercussioni sul riparto di competenze fra Stato e Regioni*, in *Non profit*, n. 3/2017, pp. 69 ss.;
- DI COSIMO G., *Art. 2*, in BARTOLE S., BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pp. 10 ss.;
- DI COSIMO G., *Note sparse sul welfare sussidiario*, IN CANAVESI G. (a cura di), *Dialoghi sul welfare, Quaderni della sussidiarietà*, Milano, 2014, pp. 150 ss.;
- DI MATTEO A., *Sull'affidamento diretto di servizi di trasporto sanitario ad associazioni di volontariato*, in *Rass. Avv. Stato*, n. 2/2008, pp. 162 ss.;
- DONATI D., COLOZZI I., *La sussidiarietà. Cosa è e come funziona*, Roma, 2005;
- DONATI D., *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Bologna, 2013;
- DONATI D., *La sussidiarietà orizzontale da principio a modello: dinamiche, limiti e ruolo della concorrenza*, in DONATI D., PACI A. (a cura di), *Sussidiarietà e concorrenza. Una nuova prospettiva per la gestione dei beni comuni*, pp. 199 ss.;
- DONATI D., *Origini, connessioni e interpretazione del principio di sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento italiano*, in ID., PACI A. (a cura di), *Sussidiarietà e concorrenza. Una nuova prospettiva per la gestione dei beni comuni*, Bologna, 2010, pp. 25 ss.;
- DONATI D., PACI A. (a cura di), *Sussidiarietà e concorrenza. Una nuova prospettiva per la gestione dei beni comuni*, Bologna, 2010.

- DONATI F., *I servizi di interesse economico generale: prospettive di evoluzione del modello regolatorio europeo*, in BRUTI LIBERATI E., DONATI F. (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino, 2010, pp. 51 ss.;
- DONATI F., *Pubblico e privato nel sistema di istruzione scolastica*, in *Le Regioni*, 1999, pp. 537 ss.;
- DONATI P., COLOZZI I., *La cultura civile in Italia: fra Stato, mercato e privato sociale*, Bologna, 2002;
- DONATI P., *La cittadinanza societaria*, Roma-Bari, 1993;
- DURET P., *La sussidiarietà “orizzontale”: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, pp. 97 ss.;
- DURET P., *Sussidiarietà e auto amministrazione dei privati*, Padova, 2004;
- ETZIONI A., *The Third Sector and Domestic Missions*, in *Public Administration Review*, vol. 33, n.4/1973, pp. 314 ss.;
- FABIANO A., *La coprogettazione e il codice degli appalti nell'affidamento dei servizi sociali. Spunti di approfondimento*, in *Anci.it*, 2017, pp. 1 ss.;
- FALZONE V., PALERMO F., COSENTINO F., *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 1948;
- FARGION V., *L'assistenza pubblica in Italia dall'unità al fascismo: primi elementi per un'analisi strutturale*, in *Rivista Trimestrale di Scienza della Amministrazione*, n.2, 1983, pp. 25 ss.;
- FARRELL-VINAY G., *Le legislazioni preunitarie sulle opere pie e la legge del 1862*, in ZAMAGNI V. (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia. Dal medioevo ad oggi*, Bologna, 2000, pp. 611 ss.;
- FARRELL-VINAY G., *Povertà e politica nell'Ottocento. Le opere pie nello stato liberale*, Torino, 1997;

- FAZZI L., MAROCCHI G., *Primo rapporto sulle Misericordie in Italia. La sfida della comunità*, Sant’Arcangelo di Romagna, 2017;
- FAZZI L., *Pubblica Amministrazione, governance e Terzo settore: i dilemmi del nuovo welfare in Italia*, in *Riv. trim. scienza amm.*, n. 1/2014, pp. 5 ss.;
- FEDERICO V., RUSSO D., TESTI E. (a cura di), *Impresa sociale, concorrenza e valore aggiunto. Un approccio europeo*, Padova, 2012;
- FELICIANI G., *Il principio di sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa*, in CIMBALO G., ALONSO PÉREZ J. I. (a cura di), *Federalismo, Regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, Torino, 2005, pp. 307 ss.;
- FELICIANI G., *Principio di sussidiarietà e organizzazioni non profit nella dottrina sociale della Chiesa*, in VITTADINI G. (a cura di), *Il non profit dimezzato*, Milano, 1997, pp. 47 ss.;
- FERIOLI E., *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Torino, 2003;
- FERIOLI E., *Il volontariato nel processo di decentramento dell’organizzazione dei servizi socio-assistenziali*, in BRUSCUGLIA L., ROSSI E. (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2002, pp. 321 ss.;
- FERIOLI E., *L’accreditamento dei servizi sociali ed il Terzo settore: una nuova sfida per il mondo del non profit?*, in *Aretè*, n. 1/2010, pp. 58 ss.;
- FERIOLI E., *La libertà di associazione*, in MEZZETTI L. (a cura di), *Diritti e doveri*, Torino, 2013, pp. 367 ss.;
- FERRARA L., *Enti pubblici ed enti privati dopo il caso I.P.A.B.: verso una rivalutazione del criterio sostanziale di distinzione?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, pp. 446 ss.;

- FERRARA L., *La natura giuridica delle IPAB tra ricognizione, interpretazione e normazione*, in *Le Regioni*, 1991, 2, pp. 1538 ss.;
- FERRARI E., *La Corte e la legge Crispi: il nome e la “effettiva natura” delle istituzioni (e della libertà) di assistenza*, in *Le Regioni*, 1988, pp. 1331 ss.;
- FICI A., *Fonti della disciplina, nozione e governance degli enti del terzo settore*, in ID. (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell’impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, 2018, pp. 83 ss.;
- FIORAVANTI M., *Art. 2*, Roma, 2017;
- FIORAVANTI M., *La Corte e la costruzione della democrazia costituzionale, Relazione conclusiva al convegno “Le sentenze che hanno cambiato la vita degli italiani”*, in *Cortecostituzionale.it*, 2016, pp. 1 ss.;
- FLORIS P., *Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 3/2018, pp. 1 ss.;
- FRANCHI SCARSELLI G., *Terzo settore e servizi socio-sanitari*, in BOTTARI C. (a cura di), *Terzo settore e servizi socio-sanitari: tra gare pubbliche ed accreditamento*, Torino, 2013, pp. 13 ss.;
- FREDIANI E., *I rapporti con la pubblica amministrazione alla luce dell’art. 55 del Codice del Terzo settore*, in *Non profit*, n.3/2017, pp. 157 ss.;
- FREDIANI E., *Pubblica amministrazione e Terzo settore: un quadro d’insieme sugli strumenti giuridici per la creazione di una “rete” pubblico-privata*, in *Aretè*, n.2/2011, pp. 12 ss.;
- FREGO LUPPI S. A., *Servizi sociali e diritti della persona*, Milano, 2004;
- FROSINI T. E., *Sussidiarietà (principio di) (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir., Annali*, II, 2, Milano, 2008, pp. 1133 ss.;

- GAETA L., *Sussidiarietà e sicurezza sociale: una prospettiva storica dell'approccio "a più livelli"*, in *Working papers C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT*, 32/2005, in *Lex.unict.it*, pp. 1 ss.;
- GAETA L., VISCOMI A., *L'Italia e lo Stato sociale*, in RITTER G. A., *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari, 1996, pp. 227 ss.;
- GALEOTTI S., *Il valore della solidarietà*, in *Diritto e società*, 1996, pp. 4 ss.;
- GALGANO F., *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati. Artt. 36-42*, in SCIALOJA A., BRANCA G. (a cura di), *Commentario al codice civile*, Bologna-Roma, 1967;
- GALLERINI S., *L'evoluzione del volontariato e Terzo settore nella funzione di advocacy*, in BARTOLINI A., PIOGGIA A. (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze, 2016, pp. 181 ss.;
- GAMBERUCCI A. F., *Commento organico alla legge sulle Istituzioni di pubbliche di assistenza e beneficenza con riferimento alle leggi complementari ed ai regolamenti relativi*, II ed., Padova, 1929;
- GAROFOLI R., FERRARI G. (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Molfetta, 2017;
- GHEZA FABBRI L., *Le società di mutuo soccorso italiane nel contesto europeo fra il XIX e il XX secolo*, in ZAMAGNI V. (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia*, Bologna, 2000, pp. 503 ss.;
- GHEZA FABBRI L., *Solidarismo in Italia fra XIX e XX secolo. Le società di mutuo soccorso e le casse rurali*, Torino, 1996;
- GHISALBERTI C., *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, III ed., Roma-Bari, 2003, pp. 357 ss.;

- GIGLIONI F., *Alla ricerca della sussidiarietà orizzontale in Europa*, in DONATI D., PACI A. (a cura di), *Sussidiarietà e concorrenza. Una nuova prospettiva per la gestione dei beni comuni*, pp. 131 ss.;
- GIGLIONI F., *I modelli di affidamento dei servizi sociali e l'attuazione di sistemi di accreditamento*, Roma, 2006, pp. 1 ss.;
- GIGLIONI F., *Sussidiarietà orizzontale e Terzo settore*, in *Astrid-online.it*, 2002, pp. 1 ss.;
- GIORIO A. C., *Consultare il Terzo settore: un metodo particolarmente utile per la delega legislativa*, in *Non profit*, n.3/2014, pp. 225 ss.;
- GIOVANNI PAOLO II, *Enciclica Centesimus Annus*, Roma, 1991, reperibile su Vatican.va/content/john-paul-ii/it/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html;
- GIUBBONI S., *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2011;
- GIUDETTI G., *Europa e Terzo settore*, in FICI A. (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, 2018, pp. 479 ss.;
- GIUFFRÈ F., *I doveri di solidarietà sociale*, in BALDUZZI R., CAVINO M., GROSSO E., LUTHER J. (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi. Atti del convegno di Acqui Terme - Alessandria, svoltosi il 9-10 giugno 2006*, Torino, 2007, pp. 25 ss.;
- GIUFFRÈ F., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002;
- GORI L., *Il sistema delle fonti nel diritto del Terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.1/2018, pp. 1 ss.;
- GORI L., *Il volontariato nel Terzo settore*, in *Non profit*, n. 4/2017, pp. 86 ss.;

- GORI L., *L'Autorità (o l'Agenzia?) del Terzo settore: il grande assente del disegno di legge?*, in *Non profit*, n. 3/2014, pp. 129 ss.;
- GORI L., *La disciplina del volontariato individuale*, in *Non profit*, n. 2/2017, pp. 128 ss.;
- GORI L., *La disciplina del volontariato individuale, ovvero dell'applicazione diretta dell'art. 118, ultimo comma, Cost.*, in *Rivistaaic.it*, n. 1/2018, pp. 1 ss.;
- GORI L., ROSSI E., *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2016, pp. 1 ss.;
- GORI L., *Termine finale e deleghe a "cavallo" fra le legislature: ancora sui problemi dell'attuazione delle leggi di delega. Il caso della legge di delega sul Terzo settore*, in *Forumcostituzionale.it*, n. 8/2018, pp. 1 ss.;
- GOZZINI G., *Povertà e Stato sociale: una proposta interpretativa di path dependence*, in ZAMAGNI V. (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia. Dal medioevo ad oggi*, cit., pp. 587 ss.;
- GRAGNANI A., *Inclusione e solidarietà*, in *Gruppodipisa.it*, 2014, pp. 1 ss.;
- GRASSI S., *Il contributo di Giorgio La Pira ai lavori dell'Assemblea costituente*, in DE SIERVO U. (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica, II: Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Bologna, 1980, pp. 179 ss.;
- GRASSI S., *La Costituzione siamo noi*, in *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, 1-2017, pp. 1 ss.;
- GRASSI S., *Tutela e fruizione del patrimonio culturale*, in *Rass. Avv. Stato*, n.4/2012, pp. 307 ss.;
- GRECO G., *Servizi sociali e disciplina della concorrenza: dalla esclusione alla (possibile) eccezione*, in *Dir. del comm. int.*, 2015, pp. 822 ss.;

- GRIMALDI L., *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, Bari, 2006;
- GROSSI P., *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, 2007;
- GROSSI P., *Le comunità intermedie tra moderno e pos-moderno*, Bologna, 2015;
- GUALDANI A., *Diritto dei servizi sociali*, Torino, 2018;
- GUALDANI A., *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano, 2007;
- GUALDANI A., *Il sistema delle esternalizzazioni nei servizi sociali: antiche questioni e nuove prospettive*, in *Federalismi.it*, n.12/2018, pp. 1 ss.;
- GUZZETTA G., *Considerazioni su di una sentenza in tema di c.d. 'libertà sociale' in rapporto agli artt. 16, 17, 18 e 21 ed al regime costituzionale dei diritti di libertà*, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 586 ss.;
- GUZZETTA G., *Il diritto costituzionale di associarsi. Libertà - autonomia - promozione*, Milano, 2003;
- HANSMANN H. B., *The Role of Nonprofit Enterprise*, in *The Yale Law Journal*, vol. 89, n.5/1980, pp. 835 ss.;
- INNOCENTI E., VIVALDI E., *Assistenza, volontariato, contrasto alla povertà nella legislazione regionale in tempo di crisi*, in *Le Regioni*, n. 5/6 2014, pp. 1141 ss.;
- ITACA, *Documento di analisi della Direttiva 2014/24/UE in materia di appalti pubblici*, Roma, 2015;
- JAHIER L., *La dimensione europea del Terzo settore. Situazione attuale e prospettive per il futuro*, in ZAMAGNI S. (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna, 2011, pp. 417 ss.;
- JORIO E., *Diritto dell'assistenza sociale*, Milano, 2006;

- KENDALL J., *Third Sector European Policy: Organisations Between Market and State, the Policy Process and the EU*, in *TSEP Working Paper 1*, Londra, 2005, pp. 1 ss.;
- LA PORTA S., *Art. 5*, in BALBONI E., BARONI B., MATTIONI A., PASTORI G. (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, II ed., Milano, 2007, pp. 167 ss.;
- LA PORTA S., *L'organizzazione delle libertà sociali*, Milano, 2004;
- LA PORTA S., *Sussidiarietà e sussidiabili: brevi considerazioni giuspubblicistiche*, in AA.VV., *Atti del Convegno "La sussidiarietà in solido"*, reperibile su *Astrid-online.it*, 2006, pp. 20 ss.;
- LAZZARO A., *Volontariato e pubblica amministrazione. Stato attuale e nuove prospettive*, Milano, 2006;
- LENZI F., *Le nuove imprese sociali e le cooperative sociali alla luce del d.lgs. 112 del 3 luglio 2017*, in *Non profit*, n. 4/2017, pp. 5 ss.;
- LENZI F., *Volontariato e appalti: riflessioni per una partecipazione competitiva*, in *Non profit*, n. 1/2013, pp. 133 ss.;
- LEPRE S., *Le difficoltà dell'assistenza. Le Opere pie in Italia fra '800 e '900*, Roma, 1988;
- LEPRE S., *Opere pie anni '80. L'inchiesta conoscitiva economico - morale - amministrativa, presieduta da Cesare Correnti*, in BIGARAN M. (a cura di), *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, Milano, 1986, pp. 146 ss.;
- LOMBARDI A., *Il rapporto tra enti pubblici e Terzo settore*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, 2018, pp. 219 ss.;

- LOMBARDI G., ANTONINI L., *Principio di sussidiarietà e democrazia sostanziale: profili costituzionali delle libertà di scelta*, in *Dir. soc.*, 2003, pp. 163 ss.;
- LOMBARDI G., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1970;
- LOMONACO T., *In tema di fondazioni di origine bancaria, natura e rapporti con il sistema del credito*, in *Giur. comm.*, fasc. 5/2004, pp. 477 ss;
- LUCIANO A., *Dalle società di mutuo soccorso alla mutualità. Risposte alla crisi del welfare*, in *Euricse Working Paper*, n. 32/2012, pp. 1 ss.;
- MAGNANI C., *Sussidiarietà e Costituzione: pluralismo e diritti*, in ID. (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Torino, 2007, pp. 121 ss.;
- MANACORDA G., *Il movimento operaio italiano attraverso i suoi congressi*, Roma, 1992;
- MANCINI F., MENEGATTI V., RANIERI C., *Processo di riforma del Terzo settore. Iter, questioni definitorie ed esigenze di governance*, in *Osservatorio Isfol*, IV, 2014, n. 3-4, pp. 81 ss.;
- MANFREDI G., *La sussidiarietà orizzontale e la sua attuazione*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it*, 2016, pp. 1 ss.;
- MARI A., *Il Terzo settore*, in CENDON P. (a cura di), *I diritti della persona*, Torino, vol. I, 2005, pp. 123 ss.;
- MARRAMA M., *Volontariato ed attività amministrativa*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 11/2017, pp. 1031 ss.;
- MARTINES F., *Le direttive Ue del 2014 in materia di contratti pubblici e l'articolato processo di integrazione europea nel diritto interno degli appalti*, in *Federalismi.it*, n. 11/2015, pp. 1 ss.;

- MARUCCO D., *Mutualismo e sistema politico. Il caso italiano (1862-1904)*, Milano, 1981;
- MARZUOLI C., *Sussidiarietà e libertà*, in *Riv. dir. priv.*, n. 1/2005, pp. 71 ss.;
- MASSA M., *Art. 19. Piano di zona*, in BALBONI E., BARONI B., MATTIONI A., PASTORI G. (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, II ed., Milano, 2007, pp. 420 ss.;
- MASSA P., MOIOLI A. (a cura di), *Dalla corporazione al mutuo soccorso. Organizzazione e tutela del lavoro tra il XVI e XX secolo*, Milano, 2004;
- MASSA PINTO I., *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003;
- MASSA PINTO I., *Sussidiarietà (principio di): Origini nel diritto della Chiesa cattolica*, in *Dircost.unito.it*, 2008, pp. 1 ss.;
- MATTALIA M., *Convenzionamento diretto o procedure concorsuali nell'affidamento del servizio di trasporto sanitario*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2008, pp. 1984 ss.;
- MATTIONI A., *La legge-quadro 238/2000: legge di attuazione di principi costituzionali*, in BALBONI E., BARONI B., MATTIONI A., PASTORI G. (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Milano, II ed., 2007, pp. 3 ss.;
- MAZZEO L., *Gli appalti (e le concessioni) nei servizi sociali: un regime - non troppo - "alleggerito" frutto di una "complicata semplificazione"*, in *Urb. e app.*, nn. 8-9/2016, pp. 1001 ss.;
- MAZZULLO A., *Il nuovo codice del Terzo settore*, Torino, 2017;

- MEALE A., *I rapporti tra gli enti del Terzo settore e le pubbliche amministrazioni*, in M. GORGONI (a cura di), *Il codice del Terzo settore*, Pisa, 2018, pp. 345 ss.;
- MICCÙ R., PALMACCIO A., *Tra primo e Terzo settore: una prima introduzione alla disciplina dei rapporti tra p.a. e non-profit nella gestione dei servizi*, in *Non profit*, 2/2017, pp. 11 ss.;
- MICHIARA P., *Contrattazione e servizi “relazionali” ai sensi delle direttive comunitarie 2014/23/UE e 2014/24/UE. Spunti per un inquadramento*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, pp. 461 ss.;
- MICHIARA P., *Il Terzo settore come munus*, in *Munus*, n. 3/2013, pp. 537 ss.;
- MICHIARA P., *L'affidamento di servizi al Terzo settore*, in *Non profit*, n. 3/2014, pp. 199 ss.;
- MICHIARA P., *Le convenzioni tra pubblica amministrazione e Terzo settore: considerazioni sulle procedure selettive a concorrenza limitata nell'ambito dei rapporti a collaborazione necessaria*, Roma, 2005;
- MILLON-DELSOL C., *Lo Stato della sussidiarietà*, Gorle, 1995;
- MOLITERNI A., *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2015, pp. 89 ss.;
- MONE D., *L'impresa sociale nell'ordinamento costituzionale tra dimensione pluralistica e dimensione individuale*, in *Osservatorioaic.it*, n.3/2017, pp. 1 ss.;
- MORO G., *Contro il non profit*, Roma - Bari, 2014;
- MORZENTI PELLEGRINI R., *Il ruolo del Terzo settore nel sistema integrato di interventi e servizi sociali*, in ID., MOLASCHI V. (a cura di), *Manuale di legislazione dei servizi sociali*, Torino, II ed., 2012, pp. 205 ss.;

- MUSELLA M., AMATI F., SANTORO M., *Per una teoria economica del volontariato*, Torino, 2015;
- MUSELLA M., SANTORO M., *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale*, Torino, 2012;
- NERVO G., *Terzo sistema o Terzo settore?*, Padova, 2009;
- NICOTRA I., *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, III ed., 2017;
- NIGRO A., *Art. 45*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1980, pp. 1 ss.;
- OLIVIERI L., *Le associazioni di volontariato possono senz'altro partecipare agli appalti pubblici*, in *Appalti e contratti*, n. 4/2009, pp. 83 ss.;
- ONIDA V., *Apertura al convegno: la legislazione sulle I.p.a.b. tra passato e presente*, in AA.VV., *L'autonomia delle I.P.A.B., storia, problemi, prospettive*, Rimini, 1996, pp. 15 ss.;
- ONIDA V., *Conclusioni*, in PEZZINI B., SACCHETTO C. (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, 2005, pp. 115 ss.;
- ONIDA V., *Considerazioni conclusive*, in AA.VV., *Le organizzazioni senza fini di lucro (non-profit organizations)*, Milano, 1996, pp. 297 ss.;
- ONIDA V., *Le Costituzioni. I Principi fondamentali della Costituzione italiana*, in AMATO G., BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico, Vol. I*, Bologna, 1997, pp. 77 ss.;
- OSTROM E., *Governare i beni collettivi. Istituzioni pubbliche e iniziative della comunità*, Venezia, 2006;
- PACE A., *Art. 18*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1980, pp. 191 ss.;

- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 2003;
- PACE A., *Violazione della 'libertà sociale' o, piuttosto, restrizione irrazionale della 'libertà individuale'?*, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 583 ss.;
- PACINI F., *L'impianto del Codice del Terzo settore*, in *Non profit*, n.3/2017, pp. 17 ss.;
- PAJNO A., *Assistenza e beneficenza tra pubblico e privato nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. proc. amm.*, 1993, pp. 50 ss.;
- PAJNO A., *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, in AA. VV., *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, Milano, 2016, pp. 29 ss..
- PALICI DI SUNI E., *Il volontariato tra valori costituzionali supremi ed autonomia regionale*, in *Giur. it.*, I, 1992, pp. 1205 ss.;
- PALLANTE F., *La rinascita del mutualismo. Un sintomo di ulteriori trasformazioni dello Stato moderno*, in *Dircost.unito.it*, 2010, pp. 1 ss.;
- PANUCCIO V., *Volontariato*, voce in *Enc. Dir.*, XLVI, Milano, 1993, pp. 1081 ss.;
- PAPI C., *Diritto europeo ed affidamenti di servizi in convenzione ad associazioni di volontariato*, in *Lineeavcp.it*, 2014, pp. 1 ss.;
- PARISI A., *Associazioni non profit e fondamento costituzionale*, in V. ZAMBRANO (a cura di), *Non profit, persona, mercato*, Milano, 2005, pp. 15 ss.;

- PARODI G., *La l.266/1991 sul volontariato come legge di principi*, in *Le Regioni*, 1993, pp. 104 ss.;
- PASTORI G., *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: l'attuazione del pluralismo sociale nel trentennio repubblicano*, in AA. VV., *Il pluralismo sociale nello stato democratico*, Milano, 1980;
- PASTORI G., *Il principio di sussidiarietà fra legislazione e giurisprudenza costituzionale*, in DE MARCO E. (a cura di), *Problemi attuali della "sussidiarietà"*, Milano, 2005, pp. 47 ss.;
- PASTORI G., *La sussidiarietà orizzontale alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in RINELLA A., COEN L., SCARCIGLIA R. (a cura di), *Sussidiarietà ed ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999, pp. 169 ss.;
- PASTORI G., *Pubblico e privato nei servizi sociali*, in BALBONI E., BARONI B., MATTIONI A., PASTORI G. (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n.328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V*, Milano, 2007, pp. 75 ss.;
- PATRIARCA E., *Società di mutuo soccorso*, in AGENZIA PER IL TERZO SETTORE (a cura di), *Il Terzo settore dalla A alla Z. Parole e volti del non profit*, Milano, 2011, pp. 272 ss.;
- PELLIZZARI S., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo: problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/2001, pp. 539 ss.;
- PELLIZZER F., SANTI G., *La 'convenzione' con gli enti non profit fra sistema contrattualistico comunitario, normative nazionali ed intervento attuativo regionale*, in CARINCI F. (a cura di), *Non profit e volontariato*, Assago, 1999, pp. 145 ss.;
- PENNINI A., *Dalla Societas alla Citoyen. Lo anéantissement delle comunità intermedie nel percorso costituzionale della Francia rivoluzionaria*, in

- ROSBOSCH M. (a cura di), *Le comunità intermedie e l'avventura costituzionale. Un percorso storico-istituzionale*, Torino, 2017, pp. 75 ss.;
- PERETTI C. (a cura di), *Terzo settore e Pubblica Amministrazione*, Lecce, 2014;
 - PERRONE A., *Enti non profit e diritto dell'Unione europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, febbraio 2011, pp. 1 ss.;
 - PICCIALUTI CAPRIOLI M., *Opere pie e beneficenza pubblica: aspetti della legislazione piemontese da Carlo Alberto all'unificazione amministrativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/1980, pp. 963 ss.;
 - PICONE S., *Appalti nei servizi sociali*, in GAROFOLI R., FERRARI G. (a cura di), *La nuova disciplina degli appalti*, Molfetta, 2016, pp. 2237 ss.;
 - PIGNATELLI N., *Rappresentanza, partecipazione e volontariato: l'ordinamento italiano*, in AA. VV., *Rapporto di ricerca. Il volontariato: rappresentanza e partecipazione negli ordinamenti italiano, francese e spagnolo*, in *Cesvot.it*, 2011, pp. 5 ss.;
 - PIN A., *La sussidiarietà in azione. Le buone pratiche e i nuovi orizzonti*, in ZAMAGNI S. (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna, 2011, pp. 173 ss.;
 - PINNA NOSSAI W., *Sistemi di accreditamento in ambito sociale*, in *Socialesalute.it*, 2011, pp. 1 ss.;
 - PIO XI, *Enciclica Quadragesimo Anno*, Roma, 1931, reperibile su Vatican.va/content/pius-xi/it/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html;
 - PIOGGIA A., *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino, 2014;
 - PIPERATA G., *Intervento pubblico, concorrenza e integrazione nel sistema delle prestazioni sanitarie e sociali*, in BOTTARI C. (a cura di), *Terzo settore e*

- servizi socio-sanitari: tra gare pubbliche ed accreditamento*, Torino, 2013, pp. 89 ss.;
- PIZZETTI F., *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della “democrazia della cittadinanza”*, in *Astrid-online.it*, 2003, pp. 1 ss.;
 - PIZZOLATO F., COSTA P., (a cura di), *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Milano, 2013;
 - PIZZOLATO F., *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Milano, 1999;
 - PIZZOLATO F., *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004;
 - PIZZOLATO F., *Il principio di sussidiarietà*, in GROPPI T., OLIVETTI M., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, II ed., Torino, 2003, pp. 197 ss.;
 - PIZZOLATO F., LA PORTA S., *Terzo settore e concorrenza: aspetti giuspubblicistici*, in *Dir. econ.*, n. 1/2003, pp. 8 ss.;
 - PIZZOLATO F., *La sussidiarietà nei servizi alla persona: il punto di vista costituzionale*, in *Politiche sociali e servizi*, gennaio-giugno, 2005, pp. 17 ss.;
 - POGGI A., *I “soggetti” della sussidiarietà orizzontale*, in CIMBALO G., ALONSO PÉREZ J. I. (a cura di), *Federalismo, Regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*, Torino, 2005, pp. 135 ss.;
 - POGGI A., *Il principio di sussidiarietà e il “ripensamento” dell’amministrazione pubblica. Spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, in *Astrid-online.it*, 2005, pp. 1 ss.;
 - POGGI A., *La autonomie funzionali “tra” sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001;

- POLIDORI C., *I contratti pubblici nel settore dei servizi sociali*, in *Igitalia.it* nonché in *Osservatorioappalti.unitn.it*, 2017, pp. 1 ss.;
- PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, Roma, 2004;
- PONZANELLI G., *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, Torino, II ed., 2000;
- PREDIERI A., *Le forme giuridiche delle organizzazioni non-profit e la loro disciplina*, in AA.VV., *Le organizzazioni senza fini di lucro (non-profit organizations)*, Milano, 1996, pp. 131 ss.;
- PRETI A., VENTUROLI C., *Fascismo e Stato sociale*, in ZAMAGNI V. (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia. Dal medioevo ad oggi*, Bologna, 2000, pp. 729 ss.;
- PROIETTI E., *C. giust., 11 dicembre 2014, C-113/13, Trasporto sanitario e volontariato*, in *Labsus.org*, 2015, pp. 1 ss.;
- PROPERSI A., ROSSI G., *Gli enti non profit*, Milano, 2015;
- RAGONI MACHIAVELLI B., *L'Europa e il Terzo settore*, in CATTANEO C. (a cura di), *Terzo settore, nuova statualità e solidarietà sociale*, Milano, 2001, pp. 15 ss.;
- RAMPULLA F. C., *La Corte si esercita in difficili equilibri sulle fondazioni bancarie*, in *Forumcostituzionale.it*, 2004, pp. 1 ss.;
- RANDAZZO A., *Volontariato e autonomie: un circolo vizioso al servizio dell'inclusione sociale*, in *Gruppodipisa.it*, 2015, pp. 1 ss.;
- RAZZANO G., *Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese*, in *Archivio.rivistaaic.it*, 2004, pp. 1 ss.;
- RAZZANO G., *La sussidiarietà orizzontale fra programma e realtà*, in *Astrid-online.it*, 2006, pp. 1 ss.;

- REGGIO D'ACI A., *Evidenza pubblica e associazioni di volontariato: l'onerosità della convenzione va valutata in termini comunitari*, in *Urb. e app.*, n. 6/2013, pp. 682 ss.;
- RENNA M., *Art. 11. Autorizzazione e accreditamento*, in BALBONI E., BARONI B., MATTIONI A., PASTORI G. (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, II ed., Milano, 2007, pp. 300 ss.;
- RESCIGNO G. U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, n.1/2002, pp. 5 ss.;
- RESCIGNO P., *Ascesa e declino della società pluralista*, in ID., *Persona e comunità*, Bologna, 1966, pp. 3 ss.;
- RESCIGNO P., *Le formazioni sociali intermedie*, in AA. VV., *Dalla Costituente alla Costituzione*, Roma, 1998, pp. 223 ss.;
- RESCIGNO P., *Persone e gruppi sociali*, Napoli, 2006;
- RIDOLA P., *Associazione, I) Libertà di associazione*, in *Enc. giur.*, III, Roma, 1988, pp. 1 ss.;
- RIGANO F., *Art. 18*, in CELOTTO A., BIFULCO R., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 404 ss.;
- RIGANO F., *L'attuazione dei principi della legge sul volontariato: l'istituzione dei registri regionali*, *Le Regioni*, 1993, pp. 120 ss.;
- RIGANO F., *La libertà assistita. Associazionismo privato e sostegno pubblico nel sistema costituzionale*, Padova, 1995;
- RITTER G. A., *Storia dello stato sociale*, Bari, 1996;
- RIVETTI G., *Non profit. Profili ecclesiastici e nuove prospettive*, Milano, 2003;
- RODOTÀ S., *Dal soggetto alla persona*, Napoli, 2007;

- RODOTÀ S., *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma- Bari, 2014;
- ROSBOCH M. (a cura di), *Le comunità intermedie e l'avventura costituzionale. Un percorso storico-istituzionale*, Torino, 2017;
- ROSELLI O., *Il volontariato (e l'insieme del 'Terzo settore') nella gestione dei servizi sociali*, in BRUSCUGLIA L., ROSSI E. (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2002, pp. 305 ss.;
- ROSSI E., ADDIS P., BIONDI DAL MONTE F., STRADELLA E., VIVALDI E., *Identità e rappresentanza del Terzo settore*, in ZAMAGNI S. (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna, 2011, pp. 61 ss.;
- ROSSI E., Art. 2, in CELOTTO A., BIFULCO R., OLIVETTI M (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 38 ss.;
- ROSSI E., *Associazione*, in AGENZIA PER IL TERZO SETTORE (a cura di), *Il Terzo settore dalla A alla Z. Parole e volti del non profit*, Milano, 2011, pp. 293 ss.;
- ROSSI E., *Che cos'è il Terzo settore? (Prime riflessioni sulla definizione legislativa introdotta dal decreto legislativo n. 11 del 2017)*, in *Paradoxaforum.com*, 2017;
- ROSSI E., *Codice terzo settore: una bella occasione, in parte sprecata*, in *Nuova proposta*, n. 9-10/2017, pp. 5 ss.;
- ROSSI E., *Fine - ingloriosa - dell'Agenzia per il Terzo settore?*, in *Costituzionalismo.it*, 2012;
- ROSSI E., GORI L., *La riforma del Terzo settore: fra libertà, pubblica amministrazione e agevolazioni*, in *Non profit*, n. 3/2017, pp. 7 ss.;
- ROSSI E., *Il futuro del Terzo settore nei servizi alla persona*, in *Aretè*, n. 2/2010, pp. 23 ss.;

- ROSSI E., *Il rompicapo dei controlli sugli enti del Terzo settore*, in *Non profit*, n. 3/2017, pp. 271 ss.;
- ROSSI E., *Il “socio-sanitario”: una scommessa incompiuta?*, in *Rivistaaic.it*, n.2/2018, pp. 1 ss.;
- ROSSI E., *L’art. 2 della Costituzione italiana*, in ID. (a cura di), *Problemi attuali delle libertà costituzionali*, Pisa, 2009, pp. 9 ss.;
- ROSSI E., *La disciplina giuridica del Terzo settore in Italia ed il disegno di legge governativo C2617 del 2014*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 48/2014, pp. 1 ss.;
- ROSSI E., *La necessità di una “revisione organica” della legislazione del Terzo settore: un’opportunità da cogliere, un lavoro parlamentare da realizzare*, in *Non profit*, n.3/2014, pp. 19 ss.;
- ROSSI E., *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Milano, 1989;
- ROSSI E., *Principio di solidarietà e legge-quadro sul volontariato*, in *Giur. cost.*, 1992, pp. 2348 ss.;
- ROSSI E., *Pubblico e privato nel sistema socio-sanitario toscano*, in CERRINA FERONI G., LIVI BACCI M., PETRETTO A. (a cura di), *Pubblico e privato nel sistema di welfare*, in *Cesifin.it*, 2017, pp. 139 ss.;
- ROSSI E., *Terzo settore*, in AGENZIA PER IL TERZO SETTORE (a cura di), *Il Terzo settore dalla A alla Z*, Milano, 2011, pp. 293 ss.;
- ROSSI E., *Valore e ruolo del Terzo settore nel welfare in evoluzione*, in PELLEGRINI M., *Corso di diritto pubblico dell’economia*, Padova, pp. 273 ss.;
- ROSSI E., ZAMAGNI S., *Introduzione*, in ROSSI E., ZAMAGNI S. (a cura di), *Il Terzo settore nell’Italia unita*, Bologna, 2011, pp. 13 ss.;
- ROVERSI MONACO F., *Il non profit nella Costituzione*, in VITTADINI G. (a cura di), *Il non profit dimezzato*, Milano, 1997, pp. 61 ss.;

- RUSSO A., *Il fenomeno associativo nel diritto italiano e comparato*, Napoli, 2010;
- RUSSO D., *Concorrenza e servizi sociali nel sistema italiano*, in FEDERICO V., RUSSO D., TESTI E., *Impresa sociale, concorrenza e valore aggiunto. Un approccio europeo*, Torino, 2012, pp. 133 ss.;
- RUSSO D., *Nuove tendenze nell'affidamento dei servizi di trasporto sanitario ad organizzazioni del terzo settore: nota a sentenza della Corte di giustizia 11 dicembre 2014, C-113/13*, in *Dir. U.e.*, n.3/2015, pp. 681 ss.;
- SACCO P. L., ZARRI L., *Perché esiste il non profit?*, in *Aiccon Working paper*, n. 29/2006, pp. 1 ss.;
- SALAZAR C., *L'art. 119 Cost. tra in attuazione e "flessibilizzazione" (in margine a Corte cost., sentt. n. 16 e 49 del 2004)*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, pp. 1026 ss.;
- SALOMON L.M., ANHEIER H.K., *The Emerging Non-profit Sector: An Overview*, Manchester - New York, 1996;
- SALVATORI G., *Terzo settore e nuovo sviluppo: il ruolo della Fondazione Italia Sociale*, in *Non profit*, n. 3/2017, pp. 243 ss.
- SANDULLI A., *La letteratura in materia di assistenza e beneficenza: percorsi e tendenze*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1992, pp. 753 ss.;
- SANTIAGO IGLESIAS D., *I servizi sociali in Spagna: partecipazione del Terzo settore, modalità di prestazione e sistemi di intervento amministrativo*, in BOTTARI C. (a cura di), *Terzo settore e servizi socio-sanitari: tra gare pubbliche ed accreditamento*, Torino, 2013, pp. 119 ss.;
- SANTUARI A., *Le organizzazioni non profit*, Padova, 2012;
- SANTUARI A., *Uno sguardo di insieme sulle esperienze straniere*, in VITTADINI G. (a cura di), *Il non profit dimezzato*, Milano, 1997, pp. 71 ss.;

- SARRACCO G. M., *La Corte costituzionale e le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza: verso la fine di un'odissea?*, in *Foro it.*, 1989, I, pp. 46 ss.;
- SCALVINI F., *Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento: profili e questioni applicative*, in FICI A. (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, 2018, pp. 263 ss.;
- SCIARRA S. (a cura di), *Solidarietà, mercato e concorrenza nel welfare italiano. Profili di diritto interno e comunitario*, Bologna, 2007;
- SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, *Scheda di lettura sul Codice del Terzo settore. Atto del governo n. 417 art. 1, co. 2, lett. b), L. 6 giugno 2016, n. 106. Dossier - XVII legislatura, Maggio 2017*, pp. 1 ss.;
- SEPE S., *Amministrazione e storia. Problemi della evoluzione degli apparati statali dall'Unità ai nostri giorni*, Rimini, 1992;
- SEPE S., *Amministrazione statale e assistenza: il controllo sulle "Opere pie" nel periodo giolittiano*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1, 1984, pp. 3 ss.;
- SILVANO G., *Origini e sviluppi del Terzo settore italiano*, in ID. (a cura di), *Società e Terzo settore. La via italiana*, Bologna, 2011, pp. 13 ss.;
- SILVANO G., *Premessa*, in SILVANO G. (a cura di), *Società e Terzo settore. La via italiana*, Bologna, 2011, pp. 7 ss.;
- SIMONCINI A., *Il terzo settore ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, in E. A. FERIOLI (a cura di), *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Atti del Convegno svoltosi a Pisa il 27 e 28 settembre 2002*, Torino, 2004, pp. 69 ss.;
- SIMONCINI A., *Il rapporto tra le Regioni e il volontariato nei servizi socio assistenziali: il caso della Regione Lombardia*, in DE SIERVO U. (a cura di), *Regioni e volontariato nei servizi socio-sanitari*, Milano, 1996, pp. 1 ss.;

- SIMONCINI A., *La crisi globale, le risposte del non profit ed il Premio Nobel per l'economia 2009*, in *Non profit*, n. 4/2009, pp. 7 ss.;
- SIMONCINI A., "Pubblico" per funzione: una riflessione sul modello costituzionale di welfare in Italia, in *Non profit*, n. 4/2013, pp. 75 ss.;
- SOFIA F., *Dalle opere pie allo sviluppo del settore non-profit: profilo del contesto giuridico istituzionale*, in *Società e storia*, n. 90/2000, pp. 645 ss.;
- SORDI B., *Origine e itinerari scientifici della nozione di "ente pubblico" nell'esperienza italiana*, in CERULLI IRELLI V., MORBIDELLI G. (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino, 1994, pp. 3 ss.;
- SPARANO V., *Meno Stato nelle fondazioni bancarie. Per la Consulta sono istituti di diritto privato*, in *Dir. e giust.*, fasc. 28/2003, pp. 24 ss.;
- STAIANO S., *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it*, n. 5/2006, pp. 1 ss.;
- STERPA A., *Il principio di sussidiarietà nel diritto comunitario e nella Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 15/2010, pp. 1 ss.;
- STOLZI I., *Corporativismo e scienza del diritto: interpretazioni a confronto*, in BARUCCI P., BINI P., CONIGLIELLO L. (a cura di), *Economia e Diritto in Italia durante il Fascismo*, Firenze, 2017, pp. 113 ss.;
- STOLZI I., *Il fascismo totalitario: il contributo della riflessione idealistica*, in *Historiaetius.eu*, n. 2/2012, pp. 1 ss.;
- STOLZI I., *Politica sociale e regime fascista: un'ipotesi di lettura*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 46, I, 2017, pp. 241 ss.;
- STRADELLA E., *Forme di partecipazione e servizi alle persone: il ruolo del Terzo settore. Il modello toscano delle Società della Salute*, in *Aretè*, n.2/2010, pp. 39 ss.;

- TAGLIABUE M., *La disciplina dei singoli enti del Terzo settore*, in *Non profit*, n. 3/2017, pp. 219 ss.;
- TARLI BARBIERI G., *Delegificazione e decreti di natura non regolamentare nella “brace” del sistema delle fonti normative*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2011;
- TARLI BARBIERI G., *Il rapporto tra la Regione Toscana ed il volontariato nei servizi socio-assistenziali*, in DE SIERVO U. (a cura di), *Regioni e volontariato nei servizi socio-sanitari*, Milano, 1998, pp. 47 ss.;
- TARLI BARBIERI G., *Il volontariato ha la sua legge: è davvero un passo avanti?*, in *Insegnare diritto economia*, 1995, pp. 17 ss.;
- TAROZZI F., *La rete di solidarietà del mutualismo ottocentesco*, in ZAMAGNI V. (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia*, Bologna, 2000, pp. 529 ss.;
- TESTA L., *Il senso della mutualità. Storia della CAMPA*, Bologna 2012;
- TIBERI G., *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, in CITTADINO C. (a cura di), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, Firenze, 2008, pp. 25 ss.;
- TONDI DELLA MURA V., *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell’Anac al codice del Terzo settore*, in *Rivistaaic.it*, n. 1/2018, pp. 47 ss.;
- TONDI DELLA MURA V., *È tempo di riforme*, in *Non profit*, 3/2010, pp. 7 ss.;
- TONDI DELLA MURA V., *Il “tempo” della sussidiarietà. Un’introduzione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2013, pp. 1 ss. e in *Non profit*, n. 4/2012, pp. 5 ss.;
- TONDI DELLA MURA V., *La solidarietà fra etica ed estetica*, in *Rivistaaic.it*, 2010, pp. 1 ss.;

- TONDI DELLA MURA V., *Principio di sussidiarietà e formazioni sociali: spunti problematici alla luce dei lavori preparatori della Costituzione*, in LIPPOLIS L. (a cura di), *Costituzione e realtà attuale, 1948-1988*, 1990, Milano, pp. 277 ss.;
- TONDI DELLA MURA V., *Profili costituzionali e sociali degli enti non profit*, in *Non profit*, 1995, pp. 555 ss.;
- TONDI DELLA MURA V., *Rapporti tra volontariato ed enti pubblici nell'evoluzione della forma di stato sociale*, in BRUSCUGLIA L., ROSSI E. (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2002, pp. 117 ss.;
- TONDI DELLA MURA V., *Riforma del Terzo settore e principio di sussidiarietà*, in *Non profit*, n.3/2017, pp. 47 ss.;
- TORRENTE A., SCHLESINGER P., *Manuale di diritto privato*, Milano, XX ed., 2011;
- TRAINA D. M., *La recente giurisprudenza costituzionale in tema di I.P.A.B. e la riforma dell'assistenza*, in *Giur. cost.*, II-I, pp. 545 ss.;
- TRIPODINA C., *Art. 38*, in BARTOLE S., BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pp. 370 ss.;
- VETTORI N., *Persona e diritti all'assistenza*, in BARTOLINI A., PIOGGIA A. (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze, pp. 159 ss.;
- VIOLINI L., *Art. 38*, in CELOTTO A., BIFULCO R., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 775 ss.;
- VIOLINI L., *Associazioni non profit, diritti sociali e processo costituente europeo. Riflessioni de constitutione ferenda*, in CATTANEO C. (a cura di), *Terzo settore, nuova statualità e solidarietà sociale*, Milano, 2001, pp. 89 ss.;

- VIOLINI L., *Il non profit: definizioni e problematiche nel contesto costituzionale italiano (statale e regionale)*, in *Non profit*, 2004, pp. 275 ss.;
- VIOLINI L., ZUCHELLA A., *Il Terzo settore tra cittadinanza dell'impresa e contesto costituzionale sussidiario*, in *Non profit*, n. 2/2003, pp. 263 ss.;
- VITTORIA A., *Il Welfare oltre lo Stato. Profili di storia dello Stato sociale in Italia, tra istituzioni e democrazia*, II ed., Torino, 2014;
- VIVALDI E., *Garanzia dei diritti sociali e ruolo degli enti non profit. Alcune considerazioni a margine del disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale (ddl n. 4566) e dei primi provvedimenti di un governo tecnico*, in *Rivistaaic.it*, n. 2/2012, pp. 1 ss.;
- VIVALDI E., *I servizi sociali e le Regioni*, Torino, 2008;
- VIVALDI E., *Il Registro nazionale del Terzo settore*, in *Non profit*, n. 3/2014, pp. 171 ss.;
- VIVALDI E., *Il Registro unico del Terzo settore*, in *Non profit*, n. 3/2017, pp. 145 ss.;
- VUOTO S., *Le attività economiche delle organizzazioni di volontariato: profili di diritto pubblico generale*, in BRUSCUGLIA L., ROSSI E. (a cura di), *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2002, pp. 159 ss.;
- WEISBROD B. A., *The non profit economy*, Cambridge, 1988;
- ZAMAGNI S. (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna, 2011;
- ZAMAGNI S., *Nuovo welfare, sussidiarietà, Terzo settore*, in *Aretè*, n.1/2011, pp. 5 ss.;
- ZAMAGNI S., *Prefazione*, in CITTADINO C. (a cura di), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica Amministrazione e Terzo settore*, Firenze, 2008, pp. 7 ss.;

- ZAMAGNI S., *Slegare il Terzo settore*, in ZAMAGNI S. (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna, 2011, pp. 13 ss.;
- ZAMAGNI S., *Terzo settore e costituzionalizzazione del civile*, in *Aretè*, n.2/2011, pp. 5 ss.;
- ZAMAGNI S., ZAMAGNI V., *La cooperazione*, Bologna, 2008;
- ZAMAGNI V. (a cura di), *Povert  e innovazioni in Italia, Dal Medioevo ad oggi*, Bologna, 2000;
- ZAMAGNI V., BATTILANI P., CASALI A., *La cooperazione di consumo in Italia. Centocinquant'anni della Coop consumatori: dal primo spaccio a leader della moderna distribuzione*, Bologna, 2004;
- ZOPPINI A., *La disciplina delle associazioni e delle fondazioni dopo la riforma del diritto societario*, in MALTONI M., ZOPPINI A. (a cura di), *La nuova disciplina delle associazioni e delle fondazioni. Riforma del diritto societario e enti non profit. Quaderni della Rivista di diritto civile*, Padova, 2007, pp. 1 ss.;
- ZOPPINI A., *Le fondazioni. Dalla tipicit  alle tipologie*, Napoli, 1995.