

- Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani – ACLI
- Unione Italiana Sport per tutti - UISP
- Legacoop
- Confcooperative
- Forum Terzo Settore
- ARCI Modena

Hanno inoltre preso parte alla costruzione delle Conversazioni esponenti del Comune di Modena- Assessorato al Welfare, dell'AUSL di Modena e della Fondazione di Modena.

Le Conversazioni hanno avuto luogo, presso l'Auditorium della Fondazione Marco Biagi, venerdì 1, 8 e 15 ottobre 2021 secondo uno stesso format: ad un inquadramento iniziale del tema affidato ad uno studioso/studiosa, sono seguiti interventi preordinati da parte di esponenti del locale Terzo Settore, lasciando lo spazio per un dibattito finale. Il coordinamento degli incontri è stato affidato ai direttori dei tre dipartimenti coinvolti: Elio Tavilla (Dipartimento di Giurisprudenza), Tommaso Fabbri (Dipartimento di Economia "Marco Biagi") e Lorenzo Bertuccelli (Dipartimento di Studi Linguistici e Culturali).

Di seguito una elaborazione dei contenuti emersi a partire dalle registrazioni e successive trascrizioni degli incontri.

3. La Riforma del Terzo Settore: un processo legislativo a cui attribuire (insieme) forma e valore

[Intervento trascritto e successivamente integrato del Prof. Simone Scagliarini¹].

Il tema del Terzo Settore, anche sotto il profilo strettamente giuridico, può essere osservato ed analizzato sotto diverse prospettive. Io mi atterrò a quella costituzionalistica, come mi sembra più opportuno nell'aprire un incontro a sua volta introduttivo di un ciclo, così da definire una cornice di contesto, entro cui lasciare poi spazio agli interventi di chi vive quotidianamente sul campo le questioni connesse all'oggetto del nostro interesse.

Ebbene, in quest'ottica, conviene prendere le mosse dalla giurisprudenza della Corte costituzionale sul Codice del Terzo Settore (di seguito, anche CTS), approvato, come noto, con il D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, che ci mostra come questa riforma stia rappresentando la chiave di volta per una nuova e più pregnante visione del mondo del non profit e della sua collocazione all'interno del nostro ordinamento. Nello specifico, il CTS è stato "protagonista", finora, di sette giudizi definiti dalla Consulta, curiosamente sempre in relazione ad un conflitto tra Stato e Regioni, eccetto nella pronuncia del 2022 di cui dirò da ultimo.

La prima occasione in cui ciò è accaduto (nel giudizio concluso con la sentenza n. 185/2018) è anche l'unica ricorrenza, salvo sempre la più recente decisione del 2022, nella quale il CTS costituiva l'oggetto stesso del giudizio della Corte, a cui si chiedeva di valutare la conformità a Costituzione di una serie di disposizioni relative ai Centri di Servizio per il Volontariato (CSV). A tale quesito essa risponde anzitutto affermando, in relazione all'attività svolta dagli Enti del Terzo Settore (di seguito, ETS), il suo valore essenziale per il perseguimento dell'interesse generale, riecheggiando già in questa sede la lettera dell'art. 118, comma 4, Cost. in tema di sussidiarietà orizzontale, con un'argomentazione che sarà ampiamente ripresa e sviluppata nelle sentenze successive. Per questo motivo – precisa poi

¹ Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Dipartimento di Economia "Marco Biagi" dell'Università di Modena e Reggio Emilia.

il giudice delle leggi, passando al merito della questione – l'attività degli ETS si presenta estremamente eterogenea, tanto da non poter essere considerata una materia a sé stante al fine di attribuirne univocamente la competenza allo Stato o alla Regione. Ciò nonostante – conclude il Collegio – appare comunque innegabile che «i soggetti del Terzo settore, in quanto soggetti di diritto privato, per quanto attiene alla loro conformazione specifica, alla loro organizzazione e alle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche, ricadono tipicamente nell'«ordinamento civile»», ambito in cui il legislatore statale interviene «allo scopo di garantire l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di eguaglianza [...] oltretutto di assicurare l'«essenziale e irrinunciabile autonomia»» degli ETS stessi. Ne consegue l'affermazione della esclusiva competenza statale e quindi il rigetto della questione sollevata dalle Regioni Lombardia e Veneto [per un commento alla sentenza, in dottrina, v. per tutti E. Rossi, *La riforma del Terzo settore per la prima volta davanti alla Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, 2067 ss.; e L. Gori, *Terzo settore fra misure di promozione e autonomia regionale*, in *Le Regioni*, 2019, 198 ss.].

Nelle successive quattro pronunce, il CTS non è stato invece l'oggetto diretto del giudizio, bensì il parametro per verificare la conformità a Costituzione di una legge regionale, impugnata dal Governo in via d'azione, secondo il ben noto meccanismo della «norma interposta».

Così, nella sentenza n. 277/2019, la Consulta è stata chiamata ad esprimersi su una legge regionale relativa alla tutela degli animali, nella parte in cui riservava alcune attività alle associazioni di volontariato, come definite, appunto, dal CTS. Ebbene, in questo caso il giudice delle leggi dichiara l'illegittimità della normativa impugnata in quanto discriminatoria, per il fatto di limitare le attività in questione soltanto ad alcune organizzazioni del Terzo Settore, individuate sulla base di un criterio meramente formale. Questa, peraltro, è l'unica circostanza in cui assistiamo ad una dichiarazione di illegittimità. Nei tre seguenti giudizi, infatti, la Corte opta per la diversa tipologia delle sentenze interpretative di rigetto, con cui le questioni vengono respinte – e quindi le leggi regionali impuginate dal Governo vengono salvate – in quanto conformi a Costituzione, nella misura in cui esse si interpretino come indicato dalla Corte stessa. In buona sostanza, la Consulta fornisce una propria interpretazione – che a volte può apparire anche forzata – in modo da evitare di creare un vuoto legislativo nell'ordinamento regionale di riferimento. In tal modo, mi sembra sia in qualche misura salvaguardato e valorizzato l'attivismo delle Regioni, a cui vantaggio vengono mantenute in vigore le relative normative, seppur a costo di orientarne l'interpretazione per renderle conformi a Costituzione, in modo da consentirne la perdurante applicazione.

In questa stessa direzione, la sentenza n. 285/2019 si è pronunciata su di una legge regionale che prevedeva intese e accordi con enti ed associazioni del Terzo Settore, nel campo della prevenzione e lotta alla criminalità, limitatamente a quelle iscritte al registro regionale. La Corte, nella fattispecie, rigetta l'impugnazione del Governo interpretando il riferimento al registro sia come a quello regionale in senso stretto che come a quello nazionale, così da escludere la natura discriminatoria della disposizione, che, ove interpretata in senso letterale, si sarebbe posta in contrasto con (e quindi avrebbe rappresentato una violazione del) le previsioni del CTS.

Allo stesso modo, la sentenza n. 27/2020 concerneva una legge regionale sulla prevenzione del bullismo, in cui erano previsti finanziamenti per associazioni operanti sul campo con una certa anzianità, purché iscritte nel registro regionale. La Consulta, ancora una volta, interpreta il riferimento al registro regionale come rivolto (anche) all'articolazione regionale del registro nazionale, escludendo così violazioni della Carta fondamentale per contrasto con la norma interposta del CTS.

Giungiamo poi alla sentenza n. 131/2020, la cui portata sistematica richiede un'analisi più approfondita [per la quale, in dottrina, si veda ad esempio E. Rossi, Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale, in *Forum di Quaderni costituzionali-Rassegna*, n. 3/2020].

Nel merito, la sentenza riguarda una legge con cui la Regione Umbria aveva disciplinato le cooperative di comunità (definite come le cooperative che, per contrastare il degrado e lo spopolamento, perseguono un interesse generale della comunità, promuovendo forme di partecipazione alla gestione dei beni collettivi), prevedendone il coinvolgimento nella co-progettazione e co-programmazione degli interventi e dei servizi pubblici, secondo le previsioni dell'art. 55 del Codice del Terzo Settore (che con gli artt. 56 e 57 costituisce il Titolo VII del Codice stesso, una delle parti più innovative della riforma), il quale, nello specifico, veniva così a fungere da parametro di giudizio.

Il dubbio di conformità a Costituzione sollevato dal Governo viene dichiarato infondato dalla Corte sulla base dell'interpretazione che in tanto le cooperative di comunità possono essere coinvolte nella co-progettazione in quanto esse siano annoverabili tra gli Enti del Terzo Settore per come disciplinati dalla normativa statale (ovvero, appunto il CTS): ancora una volta, dunque, la legge è salva perché (e purché) si interpreti in un certo modo.

Ciò che più rileva di questa sentenza, però, sono le argomentazioni su cui il giudice delle leggi indugia per svolgere il proprio ragionamento. Due, in particolare, sono i profili di interesse, in relazione ai quali la Consulta (1) individua in modo particolarmente lucido ed esplicito lo statuto costituzionale del Terzo Settore e (2) si sofferma sulla natura dell'art. 55 del CTS, norma fondamentale per l'introduzione di un nuovo modello relazionale tra P.A. e soggetti non profit, noto come "amministrazione condivisa".

(1) Con riferimento al primo aspetto, va anzitutto posto in luce la sottolineatura della Corte secondo cui «esiste un ambito di organizzazione delle "libertà sociali" [...] non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle "forme di solidarietà" che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese «tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente». Queste libertà sociali a cui fa riferimento la sentenza altro non sono, a ben vedere, che le libertà costituzionali, nel momento in cui vengono esercitate a fini di utilità collettiva e solidarietà sociale.

Se già questo passaggio sembra dimostrare una notevole apertura della Consulta verso il mondo del Terzo Settore, ancor più significativo è quanto la stessa afferma con riferimento all'art. 118, quarto comma, Cost., introdotto, come noto, nel 2001 con la riforma del Titolo V, il quale enuncia il principio di sussidiarietà nella sua accezione orizzontale, prevedendo che gli Enti costitutivi della Repubblica favoriscano l'iniziativa autonoma dei cittadini, singoli o associati, anche nello svolgimento di attività di interesse generale. Un'affermazione rimasta, fino ad allora, perlopiù sulla carta oppure utilizzata in ambiti distanti dalla realtà del Terzo Settore, ma rispetto a cui la sentenza al nostro esame rileva come «questa previsione ha esplicitato nel testo costituzionale le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della profonda socialità che connota la persona umana». Il Terzo Settore, insomma, è qualcosa di insito nel tessuto stesso della Costituzione, come la Corte dimostra con un excursus storico utilizzato per palesare come le azioni di solidarietà siano all'origine di una fitta rete di mutualità da cui, ad esempio, è gemmato il sistema previdenziale stesso che oggi conosciamo. La socialità, in altri termini, è una caratteristica dei consessi umani antica e consolidata, così come il ricorso ad essa in risposta a determinati bisogni comuni. Ed è per questo – aggiunge il Collegio – che attraverso l'art. 118 Cost. «valorizzando l'originaria socialità dell'uomo, si è quindi voluto superare l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico fosse intrinsecamente idonea alla gestione di attività di interesse generale». Così, ad esempio,

il welfare non è solo necessariamente il welfare pubblico, ma c'è un modo ulteriore di fornire prestazioni sociali, che si fonda sull'autonoma iniziativa dei cittadini, tanto è vero che esso era già presente, seppur in forma embrionale, prima ancora che avesse origine la forma di Stato sociale.

Da tutto ciò discende in modo diretto che la sussidiarietà è il fondamento costituzionale del Terzo Settore (sebbene non solo di esso), in “combinato disposto” con gli obblighi di solidarietà, di cui parla l'art. 2 Cost., cui la Corte aveva fatto riferimento già in una risalente sentenza del 1992 in rapporto alla legge allora vigente sul volontariato, qui non a caso esplicitamente richiamata, a dimostrazione del collegamento con i principi fondanti scritti fin dal 1948 nella nostra Carta costituzionale. Di modo che, anche se il Terzo Settore non trova un esplicito riconoscimento con questo nome, in Costituzione può comunque leggersi un chiaro riferimento ad esso, al pari di quanto avviene per la Pubblica Amministrazione (in particolare, nell'art. 97 Cost.), per l'impresa (nell'art. 41 Cost.) o, più nello specifico, per l'impresa cooperativa (nell'art. 45 Cost.). Laddove, con la Pubblica Amministrazione, il Terzo Settore ha un punto in comune che è proprio quello di perseguire interesse di carattere generale.

Ma non basta! La sentenza, infatti, riveste importanza come pietra fondante del riconoscimento costituzionale del Terzo Settore ancor più per il fatto di attribuire ad esso un plusvalore, giacché – vi si legge – gli Enti che ne fanno parte «in quanto rappresentativi della società solidale, spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà» e «sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi, altrimenti reperibili con tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico» oltre a possedere «una importante capacità organizzativa e di intervento sul territorio che gli enti in questione hanno». Notevoli vantaggi, dunque, vengono riconosciuti dalla Corte alla collaborazione tra Pubblica Amministrazione e Terzo Settore.

Che poi questo favor non si ponga in contrasto con il diritto dell'Unione Europea, come sembra ritenere invece il Consiglio di Stato (vedi infra), è dimostrato, ad avviso del giudice delle leggi, sia da indizi di diritto positivo che dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, «che tendono a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà» riconoscendo «la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali)».

(2) Passando, ora, a quanto, certamente di non minore importanza, la sentenza afferma con riferimento alla natura dell'art. 55 CTS, appare anzitutto meritevole di essere sottolineato come essa qualifichi tale disposizione come «una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale» di cui «è la prima proceduralizzazione generalizzata». Con questa norma, in buona sostanza, per la prima volta il legislatore ha dato veste procedurale al principio di sussidiarietà, fornendo uno strumento utile per la sua applicazione in diversi ambiti. Ma se è così, se ne deve allora ricavare che queste previsioni hanno un valore costituzionalmente necessario, il che comporta conseguenze assai rilevanti nell'ottica di una loro futura revisione o integrazione.

Caratteristica saliente della norma in questione è quella di permettere la configurazione di un canale di “amministrazione condivisa” che, secondo quanto rileva la Corte, si pone come «alternativo a quello del profitto e del mercato», di modo che «la co-progettazione e la co-programmazione altro non sono che le fasi di un procedimento complesso, espressione di un diverso rapporto tra il pubblico e il privato sociale». In sostanza, dunque, il modello dell'art. 55 CTS non è quello classico sinallagmatico, mercantile, a guisa di quanto avviene nel contratto di appalto, in cui l'Ente pubblico versa un corrispettivo in cambio di servizi

forniti da un soggetto imprenditoriale, ma è un diverso modello, solidaristico, che si fonda sulla convergenza di obiettivi tra gli ETS e la P.A., come soggetti ugualmente volti alla ricerca dell'interesse generale, e «sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico». Modello alternativo che, in base a quanto precedentemente argomentato, può vantare un sicuro fondamento costituzionale, al pari quindi di quanto può dirsi in relazione al mercato.

È interessante rilevare come, così argomentando, la Corte costituzionale si assesti su una posizione opposta a quella fatta propria dal Consiglio di Stato, che, al contrario, ha sempre ritenuto prevalente la regola della concorrenza affermando la soggezione, anche per i servizi pubblici di rilevanza sociale, alla normativa europea (e nazionale di attuazione) in materia di appalti. In particolare, è noto che, nel 2018, con il parere n. 2052, richiesto sulla possibilità di applicare l'art. 55 CTS alla co-progettazione dei servizi per l'accoglienza ai richiedenti asilo, il giudice amministrativo aveva ritenuto che, per il principio del primato del diritto eurocomunitario, non andasse applicato il Codice del Terzo Settore e, per contro, dovesse trovare applicazione il Codice dei Contratti Pubblici [sulla posizione del Consiglio di Stato, per tutti, v. L. Gori, La “saga” della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo Settore e P.A., in *Federalismi.it*, n. 14/2020, 179 ss.]. Laddove, invece, la Consulta propone qui un'impostazione completamente diversa, sulla quale tuttavia il Consiglio di Stato continua a non convenire, come dimostra la sollevazione di due questioni pregiudiziali, ancora pendenti al momento in cui scrivo, alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Ora, è sempre difficile dire se ci si trovi di fronte a svolte epocali, ma, alla luce di quanto visto sinora a proposito della giurisprudenza costituzionale, e in particolare della sentenza n. 131 del 2020 (che peraltro la stessa Corte costituzionale, per opera dell'attuale Presidente Giuliano Amato, ha voluto annoverare tra le “sentenze che ci hanno cambiato la vita”, dedicandole a questo titolo un podcast nell'ambito di una iniziativa di comunicazione), credo non si possa negare che nell'ordinamento si stia profilando un ruolo affatto scontato e piuttosto innovativo per il Terzo Settore, che viene ad essere visto in una ben più ampia prospettiva.

Peraltro, anche le due successive pronunce della medesima Corte costituzionale meritano una menzione, per il fatto di consolidare l'orientamento riportato.

Nella prima di esse, n. 255/2020, la Consulta, nel giudicare la legittimità della normativa sarda che stanziava fondi per l'affidamento in convenzione del servizio di trasporto sanitario in emergenza-urgenza a Onlus e cooperative sociali, ha avuto modo di ribadire che il diritto unionale non impone necessariamente l'assoggettamento alle norme in tema di appalto, volte a tutelare la concorrenza, per i servizi a valenza sociale, allorché gli stessi siano affidati ad ETS, pur adombrando il dubbio che la scelta del CTS di limitare alle sole Organizzazioni di Volontariato (di seguito, ODV) la possibilità di godere di un trattamento in deroga alle regole ordinarie di affidamento del servizio possa apparire discriminatoria verso altri enti non lucrativi. Peraltro, la questione è stata comunque rigettata per la inidoneità della normativa impugnata, che aveva carattere meramente finanziario, limitandosi a stanziare fondi e non a disciplinare le modalità del loro utilizzo, a configurare eventualmente una violazione del CTS, ancora una volta in evidenza come parametro interposto, e, per conseguenza, del riparto di competenze [per un commento, in dottrina, v. L. Gori, Riflessioni sui limiti costituzionali alle misure promozionali del Terzo settore, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, 3017 ss.].

Il tema è stato però di recente ripreso dalla pronuncia n. 72/2022, in cui per la prima volta la Corte costituzionale non è stata adita dal Governo contro una legge regionale, ma dal giudice amministrativo, cui si era rivolto un ETS, diverso però dalle ODV, escluso, ai sensi

dell'art. 76 CTS, norma sulla quale verteva la questione di legittimità sollevata, dalla possibilità di fruire di agevolazioni per l'acquisto di autoambulanze, proprio (e solo) in ragione della sua forma giuridica. Ebbene, la Consulta, dopo aver ribadito quanto già affermato sul valore e il fondamento costituzionale del volontariato nelle sentenze ricordate prima, aggiunge qui, quale ulteriore tassello, la precisazione che «l'attività di interesse generale svolta senza fini di lucro da tali enti realizza anche una forma nuova e indiretta di concorso alla spesa pubblica (ciò che deriva dal necessario reinvestimento degli utili in attività orientate a una funzione sociale)»: una sorta di sussidiarietà fiscale, insomma, nella prospettiva di leggere nell'attività svolta dal volontariato una forma diversa – e proveniente dal basso – di concorso, seppur indiretto, alla spesa pubblica, fornendo gratuitamente prestazioni che alleviano i costi gravanti sul servizio pubblico e consentono di concentrare altrove le risorse (come appunto l'aiuto nell'acquisto dei mezzi). D'altra parte – soggiunge la decisione, quasi a voler definire lo specifico status costituzionale del volontariato – esso «costituisce una modalità fondamentale di partecipazione civica e di formazione del capitale sociale delle istituzioni democratiche».

Non solo, ma, a questa precisazione di carattere generale, la Corte aggiunge, al fine di risolvere la questione sottoposta, la considerazione che «sussiste [...] una definita linea di demarcazione all'interno della pur unitaria categoria degli ETS: è ben vero che quelli che scelgono di svolgere attività economica – accettando i correlati vincoli, primo dei quali la rinuncia alla massimizzazione del profitto – possono essere considerati operatori di un “mercato qualificato”, quello della welfare society, distinto da quello che invece risponde al fine di lucro. Tuttavia, rimane fermo che tali soggetti hanno la possibilità di ricevere un corrispettivo per il servizio reso e quindi, anche in tal modo, procurarsi le risorse, cui fa riferimento la norma censurata, necessarie all'acquisto degli automezzi e dei beni strumentali al sostegno delle attività di interesse generale. Possibilità che invece è preclusa, come si è visto, alle ODV»: ciò che – conclude la Consulta – permette di considerare non arbitrario il trattamento differenziato, in termini di godimento di aiuti economici, che il CTS introduce a vantaggio delle (sole) Organizzazioni di Volontariato, sebbene la sentenza inviti poi il legislatore ad un'attenta valutazione se davvero non possa dirsi che altri ETS, e segnatamente le Associazioni di Promozione Sociale, possano essere equiparate a dette organizzazioni. «Del resto» – chiosa proprio su quest'ultimo punto la sentenza – «anche le recenti Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli artt. 55-57 del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore), approvate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 31 marzo 2021, n. 72, specificano che ODV e associazioni di promozione sociale, avvalendosi “prevalentemente dell'attività dei propri associati-volontari”, esprimono “una connotazione di tipo solidaristico più marcata rispetto agli altri enti del Terzo settore”».

Il passaggio da ultimo citato introduce, peraltro, un ultimo punto su cui vorrei soffermarmi.

Infatti, nonostante sull'attuazione dell'art. 55 CTS si registrasse, come si è visto, un certo attivismo, soprattutto da parte delle Regioni (v., ad esempio, oltre alle vicende giurisprudenziali esaminate, la legge della Regione Toscana n. 65/2020) e delle autonomie locali, si poneva il problema di come procedere nell'implementazione della norma codicistica e proprio le Linee guida cui fa riferimento la Consulta nella sua ultima sentenza, nate da un accordo raggiunto in Conferenza Unificata, offrono soluzioni e risposte in questa direzione.

In particolare, questo documento chiarisce alcuni punti importanti, tra cui il più rilevante in questa sede mi sembra essere quello del coordinamento tra il Codice dei Contratti Pubblici e il Codice del Terzo Settore. Al riguardo, ciò che, seguendo il solco tracciato dalla giurisprudenza costituzionale che abbiamo ricostruito, emerge con chiarezza dalla lettura delle Linee guida è che il modello mercantile e quello solidaristico sono entrambi, pur

nella loro diversità, parimenti previsti dal nostro ordinamento come canali alternativi o, meglio ancora, in qualche modo complementari tra loro, di fornitura di servizi pubblici. Di modo che, a monte, è l'Amministrazione a dover scegliere, con propria valutazione discrezionale politica, il modello volta per volta meglio rispondente alla cura dell'interesse pubblico nel singolo contesto. Ed è da tale opzione che deriva poi la normativa applicabile al caso specifico: nell'ipotesi del ricorso al mercato, il Codice dei Contratti Pubblici e quindi la disciplina procedimentale per come in esso stabilita; nel caso del modello solidaristico, il Codice del Terzo Settore, dovendosi fare ricorso, ove non diversamente disposto, alle regole generali in tema di procedimento amministrativo, come previste dalla legge n. 241 del 1990. Lo stesso legislatore, peraltro, si è successivamente orientato in questa direzione, allorché, con il d. l. 16 luglio 2020 n. 76 (cd. Decreto semplificazioni), ha apportato alcune modifiche al Codice dei Contratti Pubblici, introducendo, tra l'altro, clausole di salvezza che, in applicazione del criterio di specialità per la risoluzione di possibili antinomie, mantengono ferme le disposizioni previste dal Codice del Terzo Settore, sanzionando così, una volta di più, la "pari dignità" dei due tesi normativi e, ancor prima, dei due modelli di perseguimento dell'interesse pubblico ad essi sottesi.

Un ulteriore aspetto di rilievo delle Linee guida, cui qui posso solo accennare, sta nel contributo che esse forniscono grazie ad una dettagliata specificazione di cosa si intenda per attività di co-programmazione (ovvero l'istruttoria partecipata e condivisa, che può prendere avvio anche ad iniziativa degli ETS, per individuare i bisogni da soddisfare, gli interventi necessari a tal fine e le modalità e risorse per realizzarli) nonché per quella che è la sua naturale prosecuzione, ovvero la co-progettazione, in cui si definiscono specifici progetti atti a soddisfare i bisogni precedentemente definiti.

Abbiamo, insomma, un nuovo modello di "amministrazione condivisa", che la Corte costituzionale ha decisamente valorizzato, ottenendo seguito presso il legislatore; abbiamo diverse Amministrazioni territoriali che si dichiarano – e si sono dimostrate nei fatti – pronte a dare attuazione a questa innovazione; abbiamo il PNRR, che offre molte occasioni di possibile ricorso a questa forma di cura dell'interesse pubblico, in particolare in relazione alla missione 5 "coesione e inclusione": si profila, pertanto, un quadro ordinamentale in cui è ben possibile ed auspicabile sperimentare questa (perlopiù ancora inedita) forma di partnership pubblico-privato. Gli strumenti giuridici ci sono, ma la Pubblica Amministrazione è pronta a livello culturale e formativo per questo passo? Questo è il vero interrogativo, la risposta al quale esula, però, dal compito del giurista.

[Elaborazione dagli interventi di UISP, CSV, ARCI, Confcooperative]

Un valore della Riforma del Terzo settore è il **riconoscimento di un ruolo** fondamentale degli ETS. Grazie a un quadro normativo di riconoscimento, si creano le condizioni affinché gli ETS non siano più considerati un'organizzazione gestita da privati, ma viene riconosciuta loro l'identità di soggetto di pubblica utilità, principio generale che richiama la Costituzione, in particolare l'art.118 riguardante la sussidiarietà (CSV).

Con questa norma il Terzo Settore ha pieno riconoscimento del proprio valore di utilità sociale, della realizzazione di attività di interesse generale per il bene collettivo e della finalità pubblica nella co-costruzione con le Istituzioni di comunità solidali. Si esce da una visione "concessoria": tu privato fai dei servizi e io pubblica amministrazione, se ritengo, faccio una convenzione e ti concedo un eventuale contributo (CSV).