

A cura di Silvia Pellizzari e Carlo Borzaga

Terzo settore e pubblica amministrazione.

LA SVOLTA DELLA
CORTE COSTITUZIONALE.

Terzo settore e pubblica amministrazione. La svolta della Corte costituzionale.

Questo volume è basato sul convegno omonimo organizzato il 26 ottobre 2020 da Euricse

A cura di

Silvia Pellizzari e Carlo Borzaga

Prefazione

Daria de Pretis

Autori

Gregorio Arena
Carlo Borzaga
Luca Gori
Paola Iamiceli
Gianfranco Marocchi
Silvia Pellizzari
Felice Scalvini

Instant book
Dicembre 2020
ISBN: 978-88-906-7296-5

Con il contributo di



PROVINCIA AUTONOMA
DI TRENTO

Sommario.

| | | |
|-----|---|-----------|
| | Prefazione | 5 |
| | Daria de Pretis | |
| I | La sentenza n.131/2020 e il lungo cammino della collaborazione | 9 |
| | Gianfranco Marocchi | |
| II | I fondamenti economici della sentenza della Corte | 21 |
| | Carlo Borzaga | |
| III | La tipizzazione funzionale degli enti del terzo settore | 27 |
| | Paola Iamiceli | |
| IV | Terzo settore come protagonista dell'attuazione della Costituzione | 35 |
| | Luca Gori | |
| V | Coprogettazione tra PA ed ETS nel diritto amministrativo | 41 |
| | Silvia Pellizzari | |
| VI | Il vero senso del "cum", il fare insieme dell'art. 55 | 49 |
| | Felice Scalvini | |
| VII | Conclusioni | 55 |
| | Gregorio Arena | |
| | Autori | 61 |
| | Appendice Sentenza n.131/2020 | 67 |

Prefazione.

Daria
de Pretis

Ho accettato volentieri l'invito a portare il mio saluto al convegno del 26 ottobre 2020 "Terzo settore e pubblica amministrazione. La svolta della Corte costituzionale" e ringrazio molto Euricse e il professor Carlo Borzaga, che lo presiede, per avermi offerto la possibilità di partecipare a questo incontro. Saluto con molto affetto le mie colleghe di Facoltà, le professoresse Paola Iamiceli e Silvia Pellizzari, e naturalmente il professor Gregorio Arena che in questo campo è il maestro di tutti noi.

Non rientra tra i miei compiti commentare una sentenza della Corte costituzionale, tanto meno una sentenza recentissima e che ho contribuito ad assumere come la n. 131 del 2020. Mi limito dunque ad alcune parole di introduzione, che fissano pochi punti di ambientazione della pronuncia. Come noto, al vaglio della Corte era stata portata una legge regionale umbra che disciplina le cosiddette "cooperative di comunità". Cooperative destinate, secondo la definizione offerta dalla stessa legge, a produrre vantaggi a favore della comunità territoriale di appartenenza dei soci, tramite iniziative a sostegno, in vario modo, dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale.

Il primo punto da ricordare è ovvio: da una ventina d'anni la Costituzione riconosce espressamente ai cittadini il diritto di svolgere autonomamente attività di interesse generale. L'art. 118, quarto comma, supera dunque esplicitamente l'idea, radicata in alcuni contesti, che questo tipo di attività sia riservata alla pubblica amministrazione, e afferma che le attività di interesse generale possono essere svolte direttamente dai cittadini, singoli o associati. Inoltre, non solo la disposizione costituzionale che ho citato afferma esplicitamente questo diritto, ma impegna lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, sulla base del principio di sussidiarietà, il principio secondo cui ogni funzione pubblica deve potere essere esercitata al livello più vicino ai destinatari dell'azione, compatibilmente con le esigenze di efficacia.

La pubblica amministrazione non è dunque l'esclusiva riservataria della cura dell'interesse generale, ma è tenuta a promuovere e sostenere i cittadini che si assumano autonomamente i compiti della sua cura. Di questo passaggio, la Corte costituzionale si è trovata in più occasioni a sottolineare l'importanza, identificando uno spazio specifico nel quale i singoli

autonomamente organizzati possono sviluppare forme specifiche di solidarietà nell'interesse della collettività più generale (così la sentenza n. 309 del 2013; si vedano anche le sentenze n. 300 del 2003 e n. 185 del 2018).

Il secondo punto riguarda il fatto che, nella pronuncia che ci accingiamo a esaminare, il principio della sussidiarietà si salda con un altro valore costituzionale, enunciato all'art. 45 della Costituzione, ossia quello della funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità senza fini di speculazione privata. Anche in questo caso il valore non è solo previsto e garantito, ma la previsione costituzionale assegna alla legge il compito di favorirlo e promuoverlo. Non dimentichiamo che si tratta di un principio, fra i vari in materia di rapporti economici, che è stato fin da subito condiviso e unanimemente accolto da tutte le forze che hanno dato vita alla Costituzione, a differenza di altri sui quali lo scontro è stato aspro e che sono stati imposti sulla base di compromessi reciproci.

La pronuncia in tema di enti del terzo settore e cooperative di comunità si colloca dunque all'incrocio virtuoso fra questi due ordini di valori, sussidiarietà e mutualità, che, fertilizzandosi reciprocamente, concorrono nel delineare un paesaggio di rilievo costituzionale dei valori della solidarietà, della responsabilità e dell'impegno civico.

Un'avvertenza utile soprattutto per chi non sia avvezzo a misurarsi con il contenzioso costituzionale riguarda il contesto processuale in cui la sentenza interviene. Essa è stata resa infatti nell'ambito di una controversia tra Stato e Regioni, e quindi su un terreno particolarmente accidentato. Non c'è bisogno che ricordi, perché è cosa ben nota anche ai non addetti ai lavori, che la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 – da cui origina anche il già citato art. 118, quarto comma – ha disegnato un quadro del riparto delle attribuzioni fra Stato e

Regioni alquanto complesso e spesso incerto, che ha impegnato la Corte costituzionale in un'imponente opera di precisazione. Uno dei punti più delicati dell'intervento del giudice delle leggi ha riguardato l'applicazione della previsione riguardante la competenza in materia di ordinamento civile affidata in via esclusiva alla competenza legislativa statale. Il limite del diritto privato costituisce un confine insuperabile per gli interventi legislativi regionali.

In questo contesto la sentenza n. 131 si incarica di trovare un punto di equilibrio tra la legittima aspirazione regionale a valorizzare la cooperazione con finalità di mutualità in funzione di realizzazione del valore della sussidiarietà, e l'esigenza di una uniforme definizione degli enti del terzo settore. Si tratta infatti di soggetti la cui disciplina ricade - almeno per quanto riguarda la conformazione della loro struttura civilista, oltre che le regole essenziali delle loro relazioni con le autorità pubbliche - nella sfera del diritto privato, ed è quindi riservata alla legislazione statale. Con questo si spiega - mi scuso per la tecnicità ma penso che possa essere importante per i non giuristi averlo presente - il carattere interpretativo della pronuncia, che dichiara non fondata la legge regionale umbra "nei sensi di cui in motivazione", ossia non in assoluto ma nella prospettiva e nei limiti individuati nel suo testo.

In altri termini, la Corte esclude che la legge regionale preveda un'espressa qualificazione delle cooperative di comunità come enti del terzo settore – se così fosse interferirebbe con una attribuzione statale – e riconosce che, nei limiti in cui fa riferimento a imprese di comunità che presentano le caratteristiche delle imprese sociali, qualificabili quindi in base alla legge statale come enti del terzo settore, la legge stessa attua legittimamente, nell'ambito di una materia di competenza della regione, il principio di sussidiarietà.

Al di là di questi aspetti tecnici, per i quali rinvio, nel dettaglio, alla lettura della pronuncia, mi sembra di poter dire che la parte più bella della sentenza, che dobbiamo alla penna felice del Giudice Luca Antonini, è quella che ripercorre le ragioni della sussidiarietà. La Corte le rinviene proprio nella profonda socialità che connota la persona umana. Una socialità che deve poter essere realizzata attraverso azioni positive e responsabili. E qui è importante riconoscere come, in fondo, la giurisprudenza della Corte abbia radici più lontane della riforma del 2001, in pronunce che esprimevano quei valori prima ancora che l'art. 118, quarto comma, rendesse esplicito ciò che comunque si poteva desumere dal riconoscimento costituzionale della essenziale dimensione sociale della persona umana e dalla sua possibilità di realizzare, in quella dimensione, azioni positive e responsabili (sentenza n. 75 del 1992).

Ancora, la pronuncia appare particolarmente significativa, nella sede in cui la esaminiamo oggi, di un istituto di ricerca come Euricse che promuove conoscenza e innovazione nell'ambito delle organizzazioni nonprofit, lì dove sottolinea il passaggio dall'idea per la quale solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea a svolgere attività di interesse generale, a un nuovo acquisito approdo, secondo cui queste attività ben possano essere perseguite altrettanto efficacemente, o forse meglio, da un'autonoma iniziativa dei cittadini.

Chiudo richiamando la vostra attenzione sul passo in cui si identifica un ambito di organizzazione delle libertà sociali, non riconducibili né allo Stato né al mercato, bensì a quelle forme di solidarietà che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico e riconosciuti alla stessa maniera in cui vengono riconosciuti i diritti inviolabili dell'uomo come base della convivenza sociale.

Mi accingo a seguire il convegno "Terzo settore e pubblica amministrazione. La svolta della Corte costituzionale" con grande interesse, con riconoscenza per l'attenzione dedicata al lavoro della Corte e – permettetemi il riferimento personale – con l'orgoglio di fare parte di una collettività territoriale, il Trentino, che pratica da sempre queste forme di solidarietà, e di un mondo di ricerca e accademico che questi valori ha assunto a oggetto della sua attività.

La sentenza n.131/2020 e il lungo cammino della collaborazione.

Gianfranco
Marocchi

Un excursus sui passaggi normativi fondamentali e i momenti salienti di una vicenda che, pur senza clamore mediatico, ha una portata sorprendente e rappresenta un punto di non ritorno a favore della coprogrammazione e della coprogettazione

Il dibattito nel quale la sentenza della Corte costituzionale 131 del 26 giugno 2020 è intervenuta in modo autorevole e decisivo, difficilmente conquisterà le prime pagine dei giornali. Il terzo settore è (talvolta) un tema interessante per i grandi media generalisti per le attività che svolge a diretto contatto con i cittadini, per gli interventi a favore di anziani o disabili, le attività aggregative rivolte ai ragazzi, le azioni di tutela dell'ambiente e così via. Il tema della sentenza 131/2000 appare invece una questione "da giuristi", o comunque da addetti ai lavori interessati agli aspetti procedurali, alle regole di ingaggio tra pubbliche amministrazioni e terzo settore. Una questione, quindi, con poco appeal per il grande pubblico.

Ma non sempre l'appetibilità mediatica coincide con l'effettiva rilevanza di una questione. Che invece, nel caso della sentenza 131/2020, assume un rilievo sorprendente. Ma andiamo con ordine, provando a ricostruire la vicenda nel suo svolgimento e l'atteggiamento assunto dai diversi soggetti coinvolti.

Antefatto: l'insaziabile voracità del mercato

Va in primo luogo compreso il contesto in cui

gli eventi si svolgono: la vittoria del mercato ha portato con sé l'assolutizzazione della competizione come principio che regola e dà forma ai rapporti tra gli attori economici, diventando al tempo stesso un principio di riferimento in una molteplicità di relazioni sociali. Le cose, entro questo sistema di pensiero, funzionano bene nella misura in cui sono sottoposte alle leggi della concorrenza. Da una parte, in questa visione, la competizione di mercato garanzia di efficienza, dall'altra l'inefficienza e sprechi delle gestioni pubbliche; da una parte la concorrenza che dà a tutti le stesse opportunità di proporsi e affermarsi, dall'altra clientelismi e corruzione.

Non è questa la sede per richiamare né talune buone ragioni di tali affermazioni, né le componenti ideologiche ad esse sottostanti;



basti affermare che, pur con percorsi talvolta tortuosi, la religione del mercato e della concorrenza negli ultimi decenni ha guadagnato terreno, dimostrando tra l'altro una capacità di estendersi anche contro ogni evidenza, contro argomentazioni di economisti (Borzaga, 2019), riconducendo a sé anche gli elementi potenzialmente in grado di romperne l'egemonia. La crisi del 2008 rappresenta l'esempio più evidente: a partire da un diffuso sentimento di ostilità verso le banche e la finanza responsabili della crisi e passando per una fascinazione, delle istituzioni europee e della cultura in genere, per l'imprenditorialità sociale come soluzione per la crisi in cui si era precipitati, si è approdati ad una situazione in cui da una parte il mercato ha rafforzato le sue posizioni e dall'altra l'impresa sociale è stata interpretata sempre più come soggetto omologato alle imprese for profit, di cui vengono argomentati con insistenza similitudini e punti di contatto. Come abbiamo scritto qualche mese fa sulla rivista "Impresa sociale", "per quanto ragionamenti, buon senso, studiosi, simpatie popolari portino a ritenere naturale restringere e collocare appropriatamente la sfera del mercato – non certo sopprimerla, semplicemente limitare la sua tendenza onnivora – in un modo o nell'altro, magari con qualche cambio di facciata, il mercato risorge più forte di prima. Anzi, come il preistorico videogioco Snake/Nibbles, ingurgita tutto, anche i suoi oppositori e si allunga sempre più, fino appunto, come l'antico serpente di bit, a entrare in conflitto con se stesso scontrandosi con la propria coda o cozzando contro un ostacolo".

Azzerare i residui non di mercato

L'Europa ha fatto del mercato e della concorrenza l'aspetto forse più qualificante e longevo che ha attraversato le diverse politiche; nell'Italia del decennio che si sta concludendo, è stato difficile trovare forze politiche non marginali che mettessero in questione l'egemonia di mercato e si è assistito, intorno alla metà degli

anni Dieci, all'irresistibile ascesa dell'Anac – che assume nel 2013 questa denominazione in luogo della precedente Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici – a rimarcare lo stretto legame tra competizione di mercato, trasparenza, e immunità da fenomeni illegali; e facendo quindi coincidere ogni limitazione della pervasività della concorrenza con pratiche deprecabili, corruttive, clientelari. Grazie anche alla personalità carismatica di Raffaele Cantone, Anac diventa in quel momento un'istituzione che allarga a dismisura la propria capacità di influenza: è una struttura tecnocratica che nessun soggetto, né nel mondo politico, né nella società civile, osa contraddire, pena l'essere additato a complice delle peggiori consorterie. La soft law dell'Anac – deliberazioni assunte da un organismo tecnico e non dal Parlamento – diventa a poco a poco fonte imprescindibile interpretativa (e non solo) di ogni questione riguardante le relazioni tra enti pubblici ed altri soggetti.

L'ambito del welfare finì presto sotto il mirino. Il 16 aprile 2015 l'Anac pubblicò gli esiti di una indagine su 116 comuni, denunciando come in 90 di essi fossero presenti, in grandissima maggioranza per interventi di welfare o in altri settori di interesse generale, fenomeni "distorsivi", affidamenti viziati da pratiche tese a limitare la competizione di mercato, in gran parte frazionamenti di servizi per restare sotto le soglie comunitarie o rinnovi illegittimi. Si era, lo si ricorderà, nel pieno dello scandalo "mafia capitale" (i primi arresti erano stati nel dicembre 2014, i successivi saranno nel giugno 2015) e in un contesto in cui i media avevano notevolmente enfatizzato talune vere o presunte irregolarità nell'accoglienza dei migranti.

Queste circostanze impedirono alla politica di dare una lettura matura di quanto Anac aveva evidenziato: accanto a taluni casi censurabili, ciò che Anac ravvisava come distorsione del mercato era probabilmente frutto dell'assenza di strumenti – o dell'incapacità di utilizzare

correttamente quelli esistenti – per garantire l'offerta di servizi particolari come i servizi sociali e dare forma ad un rapporto, quello tra amministrazioni locali ed enti di terzo settore, cui le regole di mercato, almeno in alcuni casi, poco si adattavano. Ma, in quella fase, era appunto impossibile agire sul fronte politico intervenendo con lucidità sul tema, perché chiunque osasse eccepire era accusato di connivenza con i malfattori per i quali "gli immigrati rendono più della droga", per citare uno dei protagonisti di mafia capitale.

La politica era annichita e le stesse imprese sociali e le loro associazioni di rappresentanza, con poche eccezioni rinvenibili in letteratura grigia, apparivano disorientate, scegliendo profili di comunicazione dimessi. Anche ANCI – a quanto possiamo ricordare – in quell'occasione non prese posizione. Insomma, la constatazione che il 77% dei comuni esaminati (non certo tutti corrotti!), per relazionarsi con il terzo settore, mostrasse difficoltà ad utilizzare il Codice degli appalti allora vigente (d.lgs. 163/2006) non originò, come sarebbe stato natura e saggio, considerazioni sulla necessità di aprire un ragionamento su nuovi strumenti, ma la convinzione che fosse necessario riportare all'ordine i trasgressori.

Nel mese di luglio 2015, anche ad esito di tale indagine, Anac promuove l'adozione di "Linee guida per l'affidamento di servizi a enti di terzo settore e alle cooperative sociali" (poi uscite nel marzo 2016), che si risolvono nel definire come utilizzare correttamente il codice degli appalti per gli affidamenti nel welfare. Vi è anche un cenno alla coprogrammazione e alla coprogettazione (quelle del Dpcm 30/3/2001 conseguente alla 328/2000), dove Anac si preoccupa di limitare possibili utilizzi anticoncorrenziali di tali strumenti e non certo di valorizzarli come pratiche che potrebbero garantire servizi migliori e risorse aggiuntive. Nel complesso all'epoca questo sembra un tema di nicchia; le cattive

prassi che Anac mirava ad eradicare erano altre e gli stakeholder che avevano partecipato alla consultazione si erano concentrati, con poche eccezioni, a temi diversi da quelli qui trattati.

L'onda lunga di questo clima culturale è ancora soverchiante nel 2016, quando viene approvata la Riforma del terzo settore. La legge 106/2016, pur molto avanzata da diversi punti di vista e capace di porre le basi per inquadrare il terzo settore in termini autenticamente sussidiari secondo il dettato dell'art. 118 della Costituzione, quando si tratta di ragionare su questi temi diventa afasica, quasi imbarazzata, affidando quindi al successivo decreto il compito di entrare nel merito delle questioni sulle quali oggi ci interroghiamo. E, probabilmente, con il senno di poi, è stato meglio così.

Il Codice del terzo settore e l'art. 55

Infatti, un anno dopo il clima era diverso: mafia capitale non occupava più le prime pagine dei giornali ed era possibile inserire nel Codice del terzo settore disposizioni coerenti con l'impostazione generale della Riforma. In questo contesto nasce l'art. 55, che, come ricorda Felice Scalvini (Scalvini 2018), appare una delle prime nitide disposizioni attuative del dettato costituzionale in tema di sussidiarietà. Ma su questo, molto è stato scritto e non è necessario tornarci.

Ciò che qui rileva è quanto accade nella realtà. In primo luogo, si assiste alla proliferazione di esperienze di coprogettazione (un po' meno di coprogrammazione), alcune delle quali direttamente ispirate all'art. 55, altre alla "vecchia" 328/2000 (o meglio all'art. 7 del Dpcm 30/3/2001 che disciplinava le "istruttorie di coprogettazione"), talvolta vista come normativa più "sicura" (ad esempio perché vi sono leggi regionali che recepiscono queste forme di coprogettazione). Certamente, anche in questi casi, è stato l'art. 55 a sbloccare culturalmente la

situazione che si era ingarbugliata qualche anno prima: al di là dello strumento giuridico scelto, ha affermato che per istituzioni e terzo settore collaborare – nel rispetto della trasparenza, e della parità di trattamento, si intende – è possibile.

Come si è avuto modo di evidenziare in altri articoli, soprattutto gli enti locali e gli enti gestori della funzione socio assistenziale si rendono protagonisti di una vera e propria effervescenza su questi temi: decine di enti che non avevano mai coprogettato iniziano a farlo e vi sono sperimentazioni di coprogettazione anche su interventi di un certo rilievo. Cosa che già da sola dimostra quanto le amministrazioni locali – grandi e piccole, metropolitane e di territori ad elevata dispersione, e anche di diversi colori politici – constatassero come il sistema della competizione attraverso appalti non esauriva gli strumenti utili ad assicurare il benessere dei loro cittadini.

Insomma, dopo molti anni – a trent'anni dalle convenzioni per l'inserimento lavorativo del 1991 e a più di quindici dalla (sino ad allora poco utilizzata) istruttoria di coprogettazione della 328/2000 - emerge una per la prima volta una strumentazione amministrativa di un certo rilievo che consente di organizzare rapporti collaborativi tra soggetti pubblici e di terzo settore, accanto ai consolidati rapporti orientati alla competizione di mercato.

Anac e Consiglio di Stato. Per stroncare ogni resistenza

E questa circostanza non passa inosservata. Saranno pure fatti marginali, ma ai custodi dell'ideologia di mercato non sfugge che quanto sta avvenendo – come nel 2015, sempre ad opera degli impenitenti protagonisti del mondo sociale - possa rappresentare un virus pericoloso.

Succede allora quanto sappiamo, che qui si analizza, più che dal punto di vista dei contenuti, per la rilevanza degli attori che scendono in campo. La vicenda del ben noto parere del Consiglio di Stato 2052/2018 – malgrado si tratti di questioni, come si è detto, per nulla “da prima pagina” – rappresenta un contenzioso istituzionale ai massimi livelli. Per sommi capi: il 6 luglio 2018 l'Anac, impegnato in una specifica questione settoriale (un tavolo di lavoro sugli affidamenti degli servizi di accoglienza per i migranti) ritiene di doversi rivolgere al Consiglio di Stato per avere lumi circa “il coordinamento del Codice del terzo settore e la normativa nazionale in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione” e il 26 luglio il Consiglio di Stato confeziona un parere, poi pubblicato il 20 agosto, che attacca duramente gli articoli 55, 56 e 57.

Quello che più ci interessa in questa sede è osservare come intorno a questi articoli si scateni un conflitto di grande portata. Anac, forse non più all'apice del successo, ma pur sempre ancora potentissima, e il Consiglio di Stato, il massimo organo della giustizia amministrativa che un anno prima aveva vistato senza opposizione l'art. 55, sferrano un attacco frontale, tra gli altri, al Ministero del Lavoro e, nel testo del parere, al potere Legislativo e a quello Esecutivo, richiamando l'istituto della disapplicazione (!) di una parte della norma in questione; si badi, non rimettendo al Parlamento e al Governo il compito di sciogliere taluni nodi applicativi, ma invitando a disconoscere una norma frutto di anni di lavori prima del Parlamento e poi del Governo. Tutto ovviamente, con argomentazioni che, facendo leva in modo che oggi possiamo senza timore affermare discutibile sulle normative comunitarie, riaffermano la supremazia incontrastata delle ragioni di della competizione di mercato. Dove vi è flusso di risorse, è mercato, e dove vi è mercato, non può che esservi concorrenza; in una parola, il Codice degli appalti.

In ogni caso, al di là di ogni valutazione di merito, su questa vicenda apparentemente secondaria si fronteggiano con veemenza irrituale alcune tra le massime istituzioni del Paese e in particolare due di esse scendono in campo con forza per affermare le ragioni della competizione di mercato anche a costo di affrontarne frontalmente altre.

Resistenze

Si potrebbe immaginare che a questo punto la partita sia chiusa. Alla ripresa post estate 2018 il fronte politico è impegnato su altro. Il Governo, da poco insediato, è diverso da quella che approvò la Riforma e il Codice; le questioni di cui ci si occupa in questo articolo appaiono senz'altro ai nuovi ministri del tutto secondarie, il dibattito pubblico è monopolizzato dalle priorità delle forze politiche della nuova maggioranza – la stretta sull'immigrazione che porterà all'approvazione del “decreto sicurezza” a novembre 2018 e le discussioni sul Reddito di cittadinanza che vedrà la luce nel gennaio successivo, oltre che i provvedimenti economici per il 2019 che avrebbero dovuto caratterizzare il neonato “governo del cambiamento”. Le imprese sociali da parte loro restano abbastanza laterali a tutti questi dibattiti (compreso quello originato dal parere del Consiglio di Stato), dovendo fronteggiare un quadro politico senz'altro insidioso con il timore che un passo falso determini reazioni ostili di una maggioranza che le considera, come si ricorderà, “taxi del mare” con gli scafisti per fare soldi con il “business dei migranti”.

In un contesto del genere, sarebbe potuto apparire senz'altro improbabile che un amministratore locale scegliesse – pur potendolo fare, un parere non cancella di per sé una legge – di ingarbugliarsi su coprogrammazioni e coprogettazioni, con il rischio di venire censurato dalla giustizia amministrativa. Ed alcuni comuni fanno effettivamente dei passi indietro.

Ma, in generale, le cose vanno diversamente. Le esperienze di coprogettazione (e, in misura minore, di coprogrammazione) che avevano iniziato a diffondersi nell'anno precedente aumentano in modo esponenziale; alcune possono essere discutibili da tanti punti di vista, non sempre evidenziano una mentalità capace di discernere in modo nitido le procedure collaborative dall'acquisto di servizi, ma sono sicuramente meno improvvisate rispetto al 2015, quando Anac aveva avuto buon gioco ad additare la fragilità amministrativa degli atti di oltre tre quarti delle amministrazioni ispezionate.

Gli amministratori locali si formano e si informano, entrano in rete tra loro; un ANCI regionale, quello dell'Emilia-Romagna, attiva un supporto legale per realizzare una “cassetta degli attrezzi” con modelli di delibere, determinazioni, avvisi pubblici, convenzioni, per realizzare i diversi procedimenti collaborativi previsti dal Codice del terzo settore, le Regioni formano un gruppo di lavoro in cui confrontano le diverse prassi di coprogettazione. Insomma, nulla fa pensare ad una smobilitazione, anzi!

Il Forum del terzo settore si fa parte attiva del processo, promuove iniziative formative, interloquisce su questo tema sia a livello istituzionale che nell'ambito del Consiglio nazionale del terzo settore, il cui lavoro si intreccia con quello delle Regioni per la produzione di linee guida (oggi non ancora pubblicate, ma attese per le prossime settimane) per la coprogrammazione e la coprogettazione.

E poi sul tema si sviluppa un intenso lavoro intellettuale. Un gruppo informale di studiosi, cui partecipano alcuni tra i migliori giuristi del nostro Paese, gli “Amici dell'art. 55”, produce una memoria ben argomentata che smonta punto su punto le argomentazioni del Consiglio di Stato. Sul tema si scrive molto, alcuni dei maggiori luoghi di elaborazione, ricerca, formazione e consulenza che operano con enti locali e terzo

settore pubblicano contributi, organizzano iniziative pubbliche, promuovono la conoscenza del tema. IRS realizza due convegni con la partecipazione di centinaia di amministratori regionali e locali, promuove una comunità di pratiche sul tema, sostiene gli enti locali in iniziative di coprogettazione. Euricse realizza anch'esso iniziative pubbliche e gli studiosi che vi afferiscono pubblicano paper sul tema. AICCON promuove articoli e iniziative formative sul tema. Labsus affianca la sua battaglia storica per i Regolamenti per l'amministrazione condivisa e i patti di collaborazione con un'azione a favore dell'articolo 55. La scuola Sant'Anna pubblica una ricerca sui rapporti tra pubblica amministrazione e terzo settore.

14

Insomma, effettive esigenze di chi lavora sul territorio; presa di posizione del Forum; attivismo del mondo della ricerca e del pensiero convergono nel cercare soluzioni che promuovano le esperienze collaborative.

È solo il caso di dare uno sguardo agli altri attori in gioco. Anac è in una parabola discendente, non sono più i tempi in cui può giocare di punta (tanto è vero che nei mesi precedenti ha fatto un utilizzo "parco" del parere del Consiglio di Stato). Nell'aprile 2019 è uscita fortemente ridimensionata dallo "Sblocca Cantieri", il decreto-legge 32 dell'aprile 2019, e a fine luglio le dimissioni di Cantone segnano la fine di un ciclo. In quell'estate 2019 Anac prova a giocare la carta della mediazione, rilascia a maggio un documento base per delle nuove linee guida che avrebbero dovuto sostituire quelle del marzo 2016, in cui affianca affermazioni nella tradizione mercatista a ragionamenti in cui si avverte chiaramente l'eco dell'ampio movimento di cui prima si è dato conto; e dedica uno spazio amplissimo alla coprogrammazione e alla coprogettazione, in pochi anni posizionate al centro del dibattito. Addirittura, in un passaggio, Anac cita il parere del Consiglio di Stato in modo problematico, evidenziando (pag.

8) come la disapplicazione di una legge appaia come un atto estremo e fa menzione di taluni ragionamenti a sostegno del Codice del terzo settore.

Insomma, in quella fase Anac, pur confermando la sua impostazione di fondo che vede nella concorrenza la soluzione più adeguata, prova a riaffermare – anche nella persistente assenza della politica - il proprio ruolo come soggetto in grado di introdurre nel dibattito almeno alcuni aspetti di equilibrio e ponderazione. Ma, in un mondo muscolare, la sua posizione è ormai troppo debole. Il Consiglio di Stato, interpellato sugli esiti di tale consultazione, liquida l'Anac in modo lapidario, affermando la sua incompetenza in materia alla luce dello "sblocca cantieri". Anac, insomma, è messa alla porta senza troppi indugi e diventa un attore marginale. Probabilmente, nei primi mesi del 2020, stava ancora valutando eventuali consultazioni sulle linee guida con i diversi stakeholder, poi la crisi sanitaria ha archiviato tutto.

La sentenza 131 della Corte costituzionale

In questa situazione "sospesa" arriva la sentenza della Corte costituzionale. Sul merito della sentenza 131 del 26 giugno 2020 già si è scritto su Impresa Sociale (Gori 2020, Marocchi 2020b, Pellizzari 2020, Carocchia 2020) e molto si scriverà. È una sentenza storica, che rilancia con forza le stesse argomentazioni che i soggetti "resistenti" del capitolo precedente avevano sostenuto per criticare le posizioni del Consiglio di Stato. "Il citato art. 55, che apre il Titolo VII del CTS, disciplinando i rapporti tra ETS e pubbliche amministrazioni, rappresenta dunque una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.": questa frase introduce un insieme di argomentazioni che identificano in modo chiaro i rapporti collaborativi come frutto del principio costituzionale di sussidiarietà e della specifica natura del terzo settore. In questa

sede le sottolineature che interessano sono due.

La prima è che in questa "vicenda secondaria" è entrato in campo un altro soggetto di enorme peso istituzionale, la Corte costituzionale. Lo ha fatto in modo solenne e argomentato, in un giudizio – quello relativo ad una legge della Regione Umbria sulle cooperative di comunità, che le avrebbe consentito, se avesse inteso tenere un ruolo più defilato sulla vicenda di cui ci si occupa, anche di pronunciarsi senza entrare troppo nel merito dell'art. 55. Invece sceglie di farlo, nel modo più ampio. Il parere del Consiglio di Stato non è mai citato, ma le due argomentazioni cardine sì: l'incompatibilità dell'articolo 55 con il diritto eurounitario e l'impossibilità di gestire la coprogettazione con il procedimento amministrativo di cui alla legge 241/1990 sono chiaramente smentite, dissolvendo nei fatti l'impalcatura dell'argomentazione del Consiglio di Stato.

Ciò non significa di per sé che la partita sia chiusa una volta per tutte, ma sicuramente è stato definito un punto di non ritorno, di rilevanza incomparabilmente più alta rispetto al parere del Consiglio di Stato.

Poche settimane dopo, a metà luglio, la Regione Toscana approva una legge di riordino del terzo settore in coerenza con il Codice, che dedica ampio spazio – in modo del tutto coerente con gli orientamenti della Corte costituzionale – al tema della coprogrammazione e della coprogettazione, forse la prima di una nuova generazione di leggi regionali. E un emendamento al Decreto-legge semplificazioni emenda il Codice degli appalti introducendo in più punti il riconoscimento e la legittimazione dei procedimenti collaborativi del Codice del terzo settore. A questo punto diventa impossibile negare che strumenti basati sulla competizione (appalti) e sulla collaborazione (coprogrammazione e coprogettazione) siano di pari dignità e livello e che la scelta degli uni o

degli altri derivi dal fatto che l'amministrazione intenda acquistare un servizio o promuovere l'integrazione di un insieme di risorse da parte di soggetti accomunati da una medesima finalità.

La posta in gioco

Giunti alla fine – per ora – del racconto, rimane la domanda di fondo: qual è la posta in gioco, poco nota fuori dal novero degli addetti ai lavori, sulla quale le massime istituzioni del Paese – il Governo, l'Anac, il Consiglio di Stato, un Ministero, la Corte costituzionale – sentono il bisogno di intervenire con forza, talvolta in sintonia, talvolta – spesso, in questa storia – ingaggiando battaglia pur a distanza? Per cui intellettuali ed enti di ricerca scrivono appelli e danno vita ad azioni di pressione? Per cui gli enti locali hanno osato agire consapevolmente sul filo della censurabilità della giustizia amministrativa?

15

Certamente una concezione diversa della Repubblica, partecipata e sussidiaria, anziché buro/tecnocratica e verticista. Effettivamente la battaglia che si sta combattendo è il primo vero test di rilievo, il primo banco di prova, a quasi vent'anni dalla riforma della Costituzione, delle conseguenze concrete di un'impostazione autenticamente sussidiaria, dove quindi il perseguimento del bene comune è compito non delle sole istituzioni, ma di un complesso di soggetti, tra cui i cittadini organizzati entro enti di terzo settore, che è compito delle istituzioni stesse supportare.

Ma la sentenza 131 è anche uno dei primi atti in cui, in modo argomentato, la concorrenza di mercato viene relativizzata come principio di ordinatore nelle relazioni tra istituzioni e un soggetto non pubblico. Vi sono spazi per la competizione, vi sono spazi governati da un principio diverso di tipo collaborativo: "Il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti, - afferma ancora la sentenza 131 - non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte

pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi 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." Questo ovviamente apre un ulteriore ambito di riflessione, teso ad individuare quando (a che condizioni, con quali modalità, ecc.) configurare relazioni basate su un corrispettivo contro una prestazione e quando configurare relazioni fondate sulla "convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse": ma quello che è importante affermare che, per la prima volta dopo decenni di assolutismo di mercato, ora mercato e altri principi ordinatori sono definiti come ugualmente legittimi. Per la prima volta viene cancellata l'equazione tra aumento degli spazi di mercato e miglior perseguimento dell'interesse pubblico.

Inoltre, la sentenza 131 rappresenta uno dei primi casi – la legge 381/1991 è forse uno dei pochi precedenti dello stesso tipo – in cui rapporti economici tra soggetti pubblici e non pubblici vengono conformati sulla base della natura istituzionale del soggetto non pubblico con il quale l'amministrazione si rapporta. Le forme di collaborazione di cui si sta qui trattando, argomenta la Corte, non sono utilizzabili con qualsiasi soggetto, ma solo con enti di terzo settore, in ragione della loro particolare natura. È un corollario di quanto sopra: non solo si afferma che la competizione sul mercato non è l'unico principio ordinatore dei rapporti (anche economici) tra istituzioni pubbliche e terzo settore, ma vi è anche a pari livello un principio sussidiario – collaborativo; ma si argomenta anche che tale secondo principio è applicabile quando siano presenti, oltre a condizioni oggettive relative all'oggetto dello sforzo comune, anche condizioni soggettive del soggetto non pubblico, che deve appunto essere Ente di terzo settore: "Ciò in quanto

gli ETS sono identificati dal CTS come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a «perseguire il bene comune» (art. 1), a svolgere «attività di interesse generale» (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97)." E questo scardina un altro dogma, connesso a quello di mercato, che l'aspetto oggettivo (il fatto che vi siano rapporti economici con una pubblica amministrazione) sia assorbente ogni considerazione su quello soggettivo (il tipo di soggetto con cui ci si relaziona). Questa era la posizione del Consiglio di Stato e in generale della cultura che per alcuni decenni ha assolutizzato i rapporti basati sulla logica del mercato e che ora appare ridimensionata.

Le conseguenze per l'impresa sociale

Quanto qui narrato ovviamente incrocia le strade dell'impresa sociale, rappresentando al tempo stesso una sfida e una opportunità: una sfida, perché implica per molte di esse un cambio non solo di mentalità ma anche di organizzazione; un'opportunità, perché apre spazi inattesi per assumere un ruolo attivo nella costruzione delle politiche e nel riconoscimento del proprio ruolo.

Ma, andando con ordine, le imprese sociali come hanno vissuto le circostanze qui richiamate?

Non sono mancate nei mesi scorsi prese di posizione che hanno posto le relazioni collaborative al centro dei ragionamenti delle imprese sociali, come nel caso dell'appello pubblicato da Impresa Sociale nell'aprile scorso; va inoltre ricordato che il racconto della proliferazione dei tavoli di coprogettazione e coprogrammazione descrive necessariamente un coinvolgimento delle imprese sociali in queste dinamiche, spesso – come documentano le esperienze raccolte – con partecipazioni attive e propositive.

Ma vi sono al tempo stesso elementi che hanno in qualche modo trattenuto le imprese sociali dall'assumere un ruolo più esplicito nelle vicende narrate.

Il primo è di ordine tattico. In una visione – inconsistente e distorta, ma diffusa a livello istituzionale – in cui la scelta di meccanismi regolatori diversi dalla competizione di mercato costituirebbe un favore per le imprese sociali, possono esserci ragioni tattiche che consigliano a queste ultime una posizione dimessa. Il fatto che spesso siano soggetti pubblici a prendere l'iniziativa testimonia che le coprogettazioni e le coprogrammazioni avvengono per interessi superiori e terzi (come in effetti è), e non come cedimento alle istanze delle imprese sociali, come sarebbe potuto avvenire se esse si fossero intestate a pieno titolo questa battaglia.

Ma accanto a queste considerazioni di "convenienza", vanno approfonditi altri ragionamenti.

Vi possono essere imprese sociali, generalmente di dimensioni elevate, che, da sempre o per adattamento ambientale, preferiscono la competizione: hanno strutturato uffici gare e funzioni di progettazione efficienti, sono adeguatamente posizionate sul mercato degli appalti in modo e una virata verso sistemi collaborativi che rimescola le carte spiazza questo investimento.

Vi possono essere imprese sociali che, come ben descritto in questi anni nei contributi di Carola Carazzone (tra i tanti, Carazzone 2018 e Carazzone 2020), si sono avviluppate, anche grazie alle politiche di esternalizzazione assai poco lungimiranti, in un insidioso "ciclo dell'impoverimento": per stare sul mercato hanno dovuto ridurre sempre di più i costi generali e quindi formazione, funzioni di ricerca, sviluppo, analisi, sperimentazione; cose che paiono per tutte le imprese segno di qualità,

ma che per i finanziatori (pubblici, ma anche filantropici) delle imprese sociali sembrano essere sintomo di distrazione di fondi che non vengono così destinati agli utenti. Per queste imprese la partecipazione ai tavoli, l'investimento nella coprogrammazione e nella coprogettazione (spesso con richiesta di partecipare a proprie spese a tavoli impegnativi), sembrano essere appesantimenti ulteriori per organizzazioni già provate. Il nodo sui cui intervenire non è ovviamente l'istituzione di gettoni di presenza per la partecipazione ai tavoli, ma l'adozione di politiche di finanziamento che in generale riconoscano e sostengano i costi generali delle organizzazioni. Ma, si può obiettare da parte delle imprese sotto pressione, questa è teoria, sono auspici degli intellettuali, la realtà è che ogni impegno in luoghi collaborativi è (anche) una fatica da gestire. Tutto ciò è enfatizzato ulteriormente – paradossalmente – proprio in taluni contesti locali di particolare successo delle iniziative collaborative, dove le stesse organizzazioni sono sollecitate da più enti a prendere parte ad una molteplicità di tavoli, oltre alle loro possibilità.

Vi sono imprese sociali che subiscono profondamente esse stesse la fascinazione dell'ideologia di mercato e che sono portate a snobbare quanto qui raccontato nella convinzione che il vero fronte sul quale investire sia l'aumento del fatturato sul mercato privato, essendo invece l'instaurazione di relazioni collaborative con enti pubblici una sorta di battaglia di retroguardia che non merita attenzione.

Vi sono imprese sociali che, per effetto di alcuni decenni di deriva mercatista, possono oggi incontrare effettive difficoltà in uno scenario che richiede invece di lavorare intensamente sulla relazione con la propria comunità di riferimento.

Vi sono imprese sociali per le quali le vicende di mercato hanno significato l'apertura di inimicizie e contenziosi con altre imprese sociali, con altri

enti di terzo settore, con le amministrazioni stesse, tutti fatti che oggi pesano negativamente quando ci si trova in contesti di lavoro collaborativi.

Tutte queste considerazioni, è bene riaffermarlo, non hanno come esito l'assenza delle imprese sociali dai tavoli collaborativi – anzi, le centinaia di esperienze collaborative in atto significano ragionevolmente migliaia di imprese sociali che sono a vario titolo coinvolte - ma sicuramente rappresentano elementi di fatica e di freno che vanno conosciuti e affrontati.

D'altra parte, non sarebbe sicuramente coerente, a conclusione del racconto, affermare il rilievo dell'emersione di un diverso principio ordinatore collaborativo-sussidiario, e pensare che, realisticamente, organizzazioni che hanno dovuto adattarsi ad almeno venticinque anni di deriva mercatista sempre più spinta, possano transitare nel nuovo scenario senza fatiche e senza

dover ripensare alla propria organizzazione.

Ma al tempo stesso, l'impresa sociale – la migliore impresa sociale – ha dimostrato in tutti questi anni capacità di reagire e ripensarsi notevoli, che hanno permesso di affrontare e superare i momenti in cui il nostro Paese ha sofferto crisi gravissime; non a caso già oggi si vedono molteplici segnali di reazione positiva ai nuovi stimoli posti dal paradigma collaborativo. E questa è una storia appena all'inizio.

18



"La migliore impresa sociale ha dimostrato capacità di reagire e ripensarsi notevoli, che hanno permesso di affrontare e superare i momenti in cui il nostro Paese ha sofferto crisi gravissime"

I fondamenti economici della sentenza della Corte.

Carlo
Borzaga

La Corte costituzionale ha messo le specificità del terzo settore e il loro contributo originale allo sviluppo sociale ed economico alla base della valutazione di costituzionalità dell'articolo 55. La sentenza finisce per fondare dal punto di vista economico il principio di sussidiarietà

Credo che possa apparire piuttosto anomalo che sia stato un economista ad introdurre un incontro finalizzato a commentare una sentenza della Corte costituzionale e ad individuare quanto essa sia destinata a influenzare i rapporti tra le organizzazioni di terzo settore - e in particolare tra la loro componente più produttiva, le imprese sociali - e le amministrazioni pubbliche. Ma forse lo è meno di quanto possa sembrare, perché a mio avviso – come cercherò di dimostrare - la sentenza 131/2020 affronta la duplice questione della coerenza dell'articolo 55 del Codice del terzo settore con l'impianto costituzionale e con la normativa europea e nazionale, a partire anche da alcune molto pertinenti riflessioni di carattere economico. Ed è perché mi sono convinto che sia importante far apprezzare queste considerazioni che ho accettato di correre il rischio di fare affermazioni imprecise dal punto di vista giuridico o di commentare una sentenza della Suprema corte con un linguaggio non del tutto appropriato.

I fondamenti economici del principio di sussidiarietà

In generale mi pare che la Corte costituzionale, nel valutare l'applicabilità dell'art. 55 del Codice

del terzo settore ai rapporti tra terzo settore e pubbliche amministrazioni, adotti un approccio meno formale e più sostanziale di quello seguito finora sia dall'Anac che, più di recente e con anche maggior decisione, dal Consiglio di Stato, ma anche da molti interpreti. La Corte non si limita infatti a dare per scontata la superiorità e la pervasività del principio di concorrenza, trincerandosi dietro il diritto eurounitario, al più giustificando possibili scostamenti con le specificità dei servizi sociali, sanitari, educativi - dove l'applicazione del meccanismo o delle logiche del mercato non sempre garantisce efficacia, qualità e spesso neppure efficienza - ma assume una prospettiva nuova: quella di considerare fondamentali le caratteristiche strutturali degli attori coinvolti nelle transazioni.



La Corte cioè non si muove semplicemente alla ricerca di quelle "eccezioni" alla regola dell'applicazione del codice degli appalti che derivano dalla natura dei servizi o solo dai possibili risparmi per le pubbliche finanze, eccezioni che non possono che essere opinabili e necessariamente limitate e che devono essere comunque ben motivate. E neppure si limita a richiamare e a porre alla base della sua decisione il principio costituzionale di sussidiarietà e a declinarne dal punto di vista tecnico le conseguenze. Essa motiva invece la propria decisione entrando nel merito delle specificità del terzo settore e della relazione tra queste specificità e il contributo originale che gli enti che lo compongono hanno dato e possono dare allo sviluppo sociale ed economico. E su tali specificità imposta la valutazione di costituzionalità dell'art. 55. Con una sentenza che, a mio modo di vedere, finisce anche per fondare dal punto di vista economico il principio di sussidiarietà.

Cinque sono a mio avviso i passaggi della sentenza che, da questo punto di vista, mi sembrano più rilevanti.

Innanzitutto, mi pare di particolare importanza il riconoscimento esplicito del complesso e articolato ruolo svolto dalle varie forme di espressione delle "relazioni di solidarietà" prima e durante lo sviluppo dei sistemi pubblici di welfare. La sentenza richiama in particolare: l'originalità, il contributo all'innovazione nell'organizzazione degli interventi (basti ricordare come molte delle istituzioni dello Stato sociale siano derivate dalle precedenti esperienze mutualistiche), la capacità di anticipazione delle politiche pubbliche, la rilevanza economica e sociale ("le relazioni di solidarietà sono state all'origine di una fitta rete di libera e autonoma mutualità (...) che ha inciso profondamente sullo sviluppo sociale, culturale ed economico del nostro paese") e la capacità di resilienza ("nei momenti più difficili della nostra storia"

ha saputo occuparsi di chi "rimaneva escluso"). Un riconoscimento che finora non ho trovato in nessun documento pubblico nazionale – non certo in quelli predisposti per individuare gli interventi necessari per superare la crisi in corso e utilizzare i fondi in arrivo dall'Unione Europea – ma che, per fortuna, comincia a farsi strada nei documenti strategici della Commissione Europea e di alcuni importanti Paesi membri.

Altrettanto rilevante mi pare poi l'esplicito riconoscimento – tutt'altro che scontato nella cultura politica ancora prevalente – della possibilità che "l'autonoma iniziativa dei cittadini" possa occuparsi in vario modo di attività di interesse generale e la conferma piena del ruolo autonomo, originale e non ancillare – cioè di mero esecutore di decisioni prese dalle amministrazioni pubbliche – del terzo settore. Un riconoscimento fondato su tutta l'evoluzione storica delle autonome iniziative dei cittadini, compresa quella più recente. Mi è infatti difficile immaginare come sarebbe lo stato dell'offerta di servizi sociali oggi in Italia senza il lavoro svolto negli ultimi due decenni del secolo scorso dal volontariato organizzato e da quelle che allora si autodefinivano cooperative di solidarietà sociale. Un riconoscimento che assumerà una valenza particolare nella fase del dopo Covid, quando ci sarà bisogno di attivare tutte le risorse di cui il paese dispone.

In terzo luogo la sentenza si sofferma ad approfondire anche le ragioni strettamente economiche che, non solo giustificano, ma dovrebbero imporre a chi ha la responsabilità di decidere, il coinvolgimento attivo del terzo settore come soggetto in grado di realizzazione in autonomia attività di interesse generale e in particolare di impegnarsi nella produzione di servizi di rilevanza sociale. Ragioni che la Corte individua nel suo essere "sensibile in tempo reale alle esigenze del tessuto sociale e quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico preziosi dati informativi",

nella capacità di intervenire con tempestività e a costi bassi perché dotato di "un'importante capacità organizzativa e di intervento" che "spesso produce effetti, sia in termini di risparmi di risorse, che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della società del bisogno". Esattamente quello che gli economisti che in questi anni si sono occupati di terzo settore hanno cercato di dimostrare. L'esempio forse più emblematico di queste capacità, anche se non il solo, è quello delle cooperative sociali di inserimento lavorativo che, oltre ai benefici che apportano ai lavoratori svantaggiati impiegati e alle loro famiglie, è stato dimostrato – confrontando costi e benefici per la pubblica amministrazione – generano per le stesse amministrazioni un risparmio netto per lavoratore inserito che varia tra i due mila e i sei mila euro annui.

L'alternativa del principio di solidarietà

Importantissimo, proprio dal punto di vista economico, è poi l'esplicito riconoscimento della convergenza di obiettivi tra terzo settore e pubblica amministrazione. "Il modello dell'art 55 non si basa sulla corrispondenza di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private (...) Secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico". Con questo riconoscimento, di cui non si trova traccia né dei documenti dell'Anac, né nel parere del Consiglio di Stato, ma neppure in tanta parte della letteratura giuridica sul tema dei rapporti tra pubblico e terzo settore, la Corte mette in discussione non solo l'applicazione delle logiche di mercato e competitive nelle relazioni tra pubblica amministrazione e terzo settore, ma anche l'opportunità di mantenere i servizi sociali, sanitari ed educativi necessariamente aperti alla partecipazione di tutte le forme di impresa e in particolare a quelle a scopo di profitto. Dando così piena cittadinanza economica

al principio di solidarietà come alternativo a quello di concorrenza e non solo come utile "facilitatore" delle relazioni competitive tipiche del mercato inteso come luogo dello "scambio per il guadagno". Con la precisazione, non meno importante, che esso non deve solo essere dichiarato, ma anche effettivamente perseguito ("sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di parità di trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali").

Infine, e proprio a garanzia che questa convergenza di obiettivi e di interessi tra pubblica amministrazione e organizzazioni di terzo settore sia effettiva e non occasionale, e che quindi le relazioni possano essere basate sulla cooperazione piuttosto che sulla competizione, la Corte ribadisce la fondatezza da una parte, e la non derogabilità dell'altra, dei requisiti che il Codice ha previsto per la qualificazione di un ente come di terzo settore. Di tutti i requisiti, in particolare di quello oggettivo del divieto di distribuzione, non tanto degli utili correnti, ma del patrimonio in caso di liquidazione, che rende irreversibili le decisioni dei fondatori e impedisce ai proprietari di appropriarsi del patrimonio in caso di liquidazione o scioglimento. Perché "esiste una stretta connessione tra i requisiti di qualificazione degli ETS e i contenuti della disciplina del loro coinvolgimento nella funzione pubblica". Il tutto a garanzia dell'effettiva terzietà del settore e degli enti che lo pongono, con buona pace di chi, nel dibattito in corso anche in Italia, ritiene queste distinzioni superate a favore di contaminazioni e ibridazioni tra profit e non-profit.

Quelle qui proposte sono solo prime riflessioni che però credo rappresentino anche una sfida a ripensare molti dei fondamenti delle discipline sia economiche che politologiche. In particolare la Corte mi sembra indichi che occorre separare scambio da mercato e mercato da capitalismo,

intendendo con quest'ultimo non l'intero sistema economico, ma solo l'insieme di imprese e di transazioni che hanno come obiettivo la generazione di profitti a favore degli investitori. Lo scambio infatti può essere anche solidaristico, cioè realizzato in base al principio di solidarietà, oltre che a fini di guadagno come è quello

di mercato. Così come esistono relazioni di mercato realizzate non per il profitto, ma su base cooperativa e finalizzate al soddisfacimento di bisogni che nulla hanno a che fare con l'obiettivo di ottenere un rendimento di tipo monetario dal capitale investito.

"La Corte mi sembra indichi che occorre separare scambio da mercato e mercato da capitalismo. Lo scambio infatti può essere anche solidaristico. Così come esistono relazioni di mercato realizzate non per il profitto"



La tipizzazione funzionale degli enti del terzo settore.

Paola
Iamiceli

Tra pluralismo delle forme privatistiche, principio di solidarietà e terzietà effettiva, il sistema regolato dal Codice del terzo settore è tutt'altro che chiuso; l'autonomia privata è così proiettata verso nuovi orizzonti

Esiste un conflitto tra autonomia privata e azione sociale? Tra la libertà di intraprendere iniziative private secondo modelli di azione autoregolati e il perseguimento di finalità lato sensu pubblicistiche? Tale conflitto, forse più apparente che reale, pare oggi composto dal Codice del terzo settore attraverso la definizione di un'ampia gamma di "tipi" a disposizione di quanti intendano istituire enti non lucrative di utilità sociale. Si deve perciò concludere che tale Codice sia un sistema chiuso, al di fuori del quale si hanno solo enti pubblici o enti privati tout court, intrinsecamente orientati al lucro e privi di vocazione sociale?

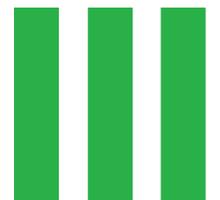
Questa in estrema sintesi la questione gius-privatistica sottoposta all'attenzione della Corte costituzionale, decisa con la sentenza n. 131/2020.

Il ruolo del diritto privato nella disciplina degli enti del terzo settore

La giurisprudenza della Corte torna così a far riflettere sul ruolo del diritto privato nella definizione delle forme giuridiche degli enti non lucrative di utilità sociale. Fin da ora si può anticipare che il messaggio sotteso alla

decisione in esame non è affatto un messaggio di chiusura del sistema. L'autonomia privata è salva e anzi proiettata verso nuovi orizzonti. In queste pagine si proverà a tracciarne qualcuno, lasciando possibili approfondimenti ad analisi future.

Giova ricordare che la Corte costituzionale si è occupata da tempo del ruolo del diritto privato nella disciplina degli enti del terzo settore e ha da sempre assegnato all'autonomia privata una rilevanza centrale nel loro inquadramento giuridico (Corte cost., sentenza n. 75/1992; sentenze n. 300 e 301/2003). Ponendo in evidenza l'importanza di un quadro giuridico nazionale ai fini della determinazione delle forme privatistiche utilizzabili, ha ritrovato le coordinate di questo quadro dapprima nella tipizzazione per così dire "formale", già delineata nel codice



civile del 1942, e poi in quella “funzionale”, inaugurata nel 1991 con la disciplina delle organizzazioni di volontariato, da una parte, e delle cooperative sociali, dall'altra (Corte cost., sentenze n. 75/1992 e 202/1992 rispettivamente).

A ben guardare, nel contesto della tipizzazione formale di matrice codicistica, il cosiddetto fenomeno del volontariato si faceva spazio, con le parole della Corte, “nel campo del diritto pubblico”. Di esso si coglieva in primo luogo una funzione di supplenza rispetto alle “carenze delle strutture pubbliche” (Corte cost., sentenza n. 243/1987). Al tempo stesso vi si riconosceva un “nuovo modello di cura di interessi pubblici e di esercente attività idonee a conseguire fini sociali senza avere scopi di lucro” e, per questa ragione, se ne rivendicava l’“ampia libertà di organizzazione”, propria appunto delle forme privatistiche. Il referente costituzionale era, in quel contesto, l’art. 18, Cost., e dunque la libertà di ciascuno di associarsi liberamente. Le forme privatistiche, peraltro assai scarnamente delineate nel primo libro del codice civile, avrebbero rappresentato la cornice giuridica di questa autonomia (P. Barile, Associazione (diritto di), Enc. dir., III, 1958).

La legislazione dei primi anni '90 ha reso chiaro che il ruolo di enti come le organizzazioni di volontariato e le cooperative sociali supera la mera funzione suppletiva tradizionalmente ascritta loro nell'impostazione precedente. Nella nuova prospettiva fatta propria anche dalla Corte, tali formazioni sociali sono diventate l’“espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo” e dunque la “più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale” (Corte cost., sentenza n. 75/1992 in tema di volontariato; sentenza n. 202/92 in tema di cooperazione sociale): principio, quello di solidarietà, non solo dovere (così, da ultimo, anche G. Arena, I custodi della bellezza, Roma, 2020, p. 43).

In questa nuova lettura del volontariato, il referente costituzionale è l’art. 2 della Costituzione. La dimensione individuale della libertà (non più solo di associarsi) si proietta “sulla via dei rapporti sociali e dei legami tra gli uomini, al di là dei vincoli derivanti da doveri pubblici o da comandi dell'autorità”, legando dunque la persona alla comunità (Corte cost., sentenza n. 75/1992; P. Rescigno, Persona e comunità, Cedam, 1987).

In questo contesto il ruolo del diritto privato è quello di assicurare quella “essenziale e irrinunciabile autonomia” che deve caratterizzare l’uso delle forme privatistiche nel rispetto dei “requisiti essenziali attinenti ai caratteri strutturali, all'autonomia interna e alla trasparenza” delle organizzazioni (di volontariato). È questa, dice la Corte, la “condizione necessaria perché tali organizzazioni possano beneficiare delle agevolazioni e delle strutture di servizio o di sostegno previste dalla legge”.

Nella prospettiva della Corte, dunque, la tipizzazione funzionale inclusa nella legge speciale serve a salvaguardare, con garanzie di uniformità sull'intero territorio nazionale, quella vocazione lato sensu pubblicistica sottesa all'uso delle forme private, le quali, in quanto private, dovranno preservare l'essenziale e irrinunciabile autonomia su cui sono fondate. Anche su questo la sentenza n. 131/2020 eredita un'impostazione già consolidata nelle pronunce degli anni '90; la stessa, del resto, è stata poi ribadita in occasione dell'esame della legislazione sulle fondazioni bancarie quali persone giuridiche private, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale, ancorché deputate all'organizzazione delle «libertà sociali» e non all'assolvimento di funzioni pubbliche (Corte cost., sentenza n. 300/2003).

Il riconoscimento della vocazione imprenditoriale

L'evoluzione successiva ha ulteriormente

arricchito il processo di tipizzazione funzionale degli enti del terzo settore, riconoscendone una possibile vocazione imprenditoriale ben oltre i confini del tuttora importantissimo modello cooperativo. Ereditando i risultati di un ricco dibattito scientifico e giurisprudenziale e, ancor prima, raccogliendo i segnali di una vivacità crescente nel contesto delle imprese culturali e di quelle dedicate all'assistenza e ai servizi alla persona, il legislatore ha sancito la piena conciliazione tra principi della concorrenza e principio di solidarietà, ciò sulla scia di quanto già riconosciuto anche dalla giurisprudenza europea (v. part. Corte giust. CE, C-70/95, Sodemare SA, parr. 31-32).

Muovendo da queste premesse, la disciplina dell'impresa sociale adottata con l. n. 118/2005 e d.lgs. n. 155/2006 ha rotto definitivamente il nitido spartiacque tra enti del primo libro, dedicati alla solidarietà, ed enti del quinto, dedicati al mercato e alla concorrenza (su cui cfr. P. Rescigno, Fondazione (dir. civ.), XVII, 1968). È così che la stessa forma societaria, anche al di fuori della declinazione mutualistica, ha conosciuto approdi fino ad allora non consueti per il legislatore, conciliandosi con le finalità sociali e il divieto di distribuzione degli utili. Un cambiamento, questo, ispirato da una forte spinta pluralista sul piano delle forme giuridiche del diritto privato e da una correlata accentuazione dei profili funzionali di tali forme.

Che sia chiaro. La disciplina dell'impresa sociale non è fondata su una pretesa neutralità delle forme giuridiche. Al contrario, raccoglie la sfida già lanciata dalla stessa Corte costituzionale, quando, nelle decisioni sopra richiamate, ha riconosciuto al diritto privato la funzione di definire i caratteri strutturali delle organizzazioni in modo coerente con la loro caratterizzazione funzionale.

Le forme giuridiche, dunque, non sono tutte uguali e, per quanto gli schemi di riferimento

(i tipi) del diritto privato siano concepiti come modelli flessibili e non gabbie, l'esercizio dell'autonomia si muove entro opzioni differentemente caratterizzate e niente affatto neutrali. Di ciò si dà conto della sentenza n. 131/2020, con implicazioni che si illustreranno qui di seguito.

I nuovi orizzonti del diritto privato del terzo settore

Il Codice del terzo settore porta a sistema un processo di tipizzazione funzionale che, valorizzando il pluralismo delle forme giuridiche, ne indirizza il funzionamento verso l'attuazione di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Da tale approccio derivano alcune importanti conseguenze, su cui la sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale aiuta a far luce.

Una prima implicazione riguarda il concetto di “terzietà”. Lungi dal riflettere una mera interposizione tra due poli (lo Stato, da una parte, e il mercato, dall'altra), la terzietà diventa valore fondativo di una nuova identità.

La giurisprudenza costituzionale degli anni '90 aveva contribuito a definire tale identità, rimarcando il ruolo di quell’“essenziale e irrinunciabile autonomia”, tratto caratterizzante di ogni organizzazione privata: la terzietà (allora inespressa) era per lo più concepita rispetto allo Stato, non al mercato.

Messa in luce la potenziale vocazione imprenditoriale degli enti non lucrativi e dato slancio alla pluralità delle forme di esercizio dell'autonomia privata, legislatori e giudici oggi si preoccupano di mettere a fuoco tale identità, guardando all'altro versante della terzietà: quello che separa il terzo settore dal mercato. Ed è qui che la terzietà diventa valore identitario: per richiamare le parole della Corte nella sentenza in commento, è ente del terzo settore quello che mostra “una effettiva terzietà (verificata e

assicurata attraverso specifici requisiti giuridici e relativi sistemi di controllo) rispetto al mercato e alle finalità di profitto che lo caratterizzano” (corsivo aggiunto).

Di nuovo, l’accento è sulla caratterizzazione funzionale e non su quella formale. Spetta al diritto privato, nell’ambito del processo di tipizzazione funzionale sistematizzato nel Codice del terzo settore, definire le condizioni alle quali garantire tale effettiva terzietà. Questa la prima sfida lanciata dal Codice e valorizzata dalla Corte costituzionale nei confronti del diritto privato.

Una seconda trasformazione, colta dal legislatore nazionale e poi dalla Corte, riguarda la relazione tra gli enti del terzo settore e la pubblica amministrazione.

30

La terzietà, che nel rapporto con il mondo profit è (per ora) declinata per lo più in senso antagonista e concorrenziale, sul versante del rapporto con la pubblica amministrazione diventa strumento di cooperazione. Gli enti del terzo settore sono infatti riconosciuti come interlocutori privilegiati della coprogrammazione, della coprogettazione, di un nuovo modo di assicurare la qualità, l’efficacia e l’efficienza nella realizzazione di azioni e nell’erogazione di servizi di interesse pubblico. Il principio di sussidiarietà, esso stesso da declinarsi secondo il pluralismo delle forme di coinvolgimento dei privati, singoli e aggregati in organizzazioni, alimenta forme di innovazione nell’agire della pubblica amministrazione, che non possono restare inosservate agli occhi del legislatore prima e del giudice costituzionale poi.

Non è dunque un caso che l’art. 2 del Codice del terzo settore includa tra i principi generali della disciplina tanto il riconoscimento del valore e della funzione sociale degli enti del terzo settore, quanto un principio di autonomia orientato a finalità sociali e aperto alla collaborazione con la pubblica amministrazione. Ed è qui che trova

spazio la seconda sfida del diritto privato nel campo degli enti del terzo settore: quella di accompagnare un nuovo modello collaborativo con forme contrattuali che vadano al di là degli schemi convenzionali da tempo in uso.

Del resto, il diritto degli enti del terzo settore è ricchissimo di innovazioni. La sentenza della Corte costituzionale ce lo ricorda e anzi correla le innovazioni inerenti ai nuovi modelli cooperativi a quelle relative alla tipizzazione (funzionale) delle forme giuridiche privatistiche degli enti del terzo settore: “la originale e innovativa (nella sua attuale ampiezza) forma di collaborazione che si instaura mediante gli strumenti delineati dall’art. 55 CTS richiede, negli enti privati che possono prendervi parte, la rigorosa garanzia della comunanza di interessi da perseguire e quindi la effettiva “terzietà”” già sopra richiamata (Cost. 131/2020, punto 2.2. del considerato di diritto).

Il nuovo modello collaborativo, ben rappresentato nell’art. 55 Codice del terzo settore, si fonda sui principi dell’amministrazione condivisa e prende in ciò le distanze dalla logica del profitto imperante nel mercato (G. Arena, Introduzione all’amministrazione condivisa, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, 3-4/1997). È orientato a una convergenza di obiettivi tra pubblico e privato e a un’aggregazione di risorse per la programmazione e la progettazione, “secondo una sfera relazionale che va al di là del mero scambio utilitaristico” (sono ancora le parole della Corte).

Nella prospettiva del diritto dei contratti bene ha fatto la dottrina privatistica ad associare questo paradigma a quello dei contratti con comunione di scopo (A. Fici, “Presupposti negoziali” dell’“amministrazione condivisa”: profili di diritto privato, in I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020, a cura di A. Fici, L. Gallo e F. Gigliani,

Editoriale Scientifica, 2020, p. 55 ss.). Da sempre questi ultimi sono stati collocati agli antipodi dei contratti di scambio proprio al fine di scardinare la logica antagonista che anima il contratto nel suo archetipo di riferimento (cfr. G. Osti, Contratto, in Noviss. dig., 1964, IV, p. 462 ss.) e fare così emergere l’approccio “comunitario” proprio delle organizzazioni collettive, per lo più associative (cfr. P. Ferro Luzzi, I contratti associativi, Giuffrè, 1971).

I tempi sono maturi perché, arrivati fin qui, il contributo della scienza privatistica vada oltre la sola contrapposizione tra scambio e comunione e faccia leva sulla ricchezza delle forme che i contratti di collaborazione strategica possono assumere tra questi due poli. In fondo, non è lo scambio a nuocere alla solidarietà, ma la logica corrispettiva che lo accompagna, insieme all’esigenza di assicurare il ritorno strettamente economico della controparte.

Nel nuovo approccio collaborativo previsto dal Codice del terzo settore, la stessa comunione di scopo, lungi dall’essere appiattita sul modello associativo, pare spingere il rapporto tra soggetti pubblici e privati verso il paradigma delle reti e dunque verso quelle forme di collaborazione strategica che orientano la condivisione di risorse materiali e immateriali, spesso complementari, in direzione di obiettivi strategici misurabili, per il raggiungimento dei quali si possono scegliere modelli di azione differenziati, senza peraltro escludere lo scambio di beni e servizi (cfr. Il contratto di rete per la crescita delle imprese, a cura di F. Cafaggi, P. Iamiceli e G.D. Mosco, Quaderni di Giurisprudenza Commerciale, 2012).

Rispetto ai modelli di rete che si affermano più comunemente nel mercato, le nuove forme di cooperazione tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore sono destinate a realizzare, esse stesse, finalità di tipo solidaristico. Alla comunione di scopo di tipo tradizionale si sostituisce una vera e propria causa di solidarietà.

Peraltro, nella continua ibridizzazione di forme e finalità, che è alla base di molti processi innovativi, analoga causa parrebbe caratterizzare alcuni contratti di rete tra imprese nel contesto dell’attuale crisi economica e pandemica (art. 3, co. 4-sexies, d.l. 5/2009, conv. L. n. 33/2009, ss.mm.ii., comma introdotto con l’art. 43-bis, D.L. n. 34/2020, conv. con modifiche con L. n.77/2020): orizzonte di sicuro interesse per le stesse imprese sociali, al fine di esplorare forme di collaborazione innovative non solo con la pubblica amministrazione ma anche con le imprese lucrative.

Cooperative di comunità e scenari futuri tra innovazione ed effettiva terzietà

Si è detto che la decisione n. 131/2020 della Corte costituzionale mette in luce due aspetti fondamentali della legislazione in tema di enti del terzo settore: (i) il ruolo delle regole privatistiche nell’assicurare l’effettiva terzietà degli enti del terzo settore e (ii) quello della disciplina dei contratti, e in particolare dei contratti di collaborazione strategica e delle reti, nel definire un nuovo paradigma collaborativo con finalità solidaristiche tra enti del terzo settore e pubblica amministrazione.

Quali sono dunque le forme che assicurano l’effettiva terzietà e che consentono di realizzare tale nuovo paradigma collaborativo? Solo quelle previste dal Codice del terzo settore o anche quelle che, nell’esercizio dell’autonomia privata, mostrano di assolvere funzioni equivalenti a quelle degli enti ivi riconosciuti?

Come è noto, il Codice del terzo settore introduce una macro-tipologia (“ente del terzo settore”) a cui riconduce, per un verso, i tipi funzionali già riconosciuti con norme speciali (le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, le cooperative sociali, le imprese sociali, gli enti filantropici, le società di mutuo soccorso, le reti associative) e, per altro verso, un tipo funzionale

31

“aperto”, che, escludendo la sola forma societaria, include tutte le altre forme privatistiche e risulta piuttosto connotato sul piano delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, nonché su quello delle attività di interesse generale di cui si dà conto nell’ampia lista di cui all’art. 5. I modelli di attività contemplati spaziano dall’azione volontaria alla mutualità, dall’erogazione gratuita di denaro, beni e servizi alla produzione e allo scambio di questi ultimi. Pluralismo delle forme e notevole apertura sotto il profilo delle tipologie di attività trovano dunque un primario elemento di sintesi nelle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, ribadendosi così l’approccio della tipizzazione funzionale intrapreso con la legislazione degli anni ‘90 e poi portato a ulteriore maturazione con la disciplina sull’impresa sociale.

In presenza di un simile quadro, è difficile etichettare il sistema regolato dal Codice del terzo settore come un sistema chiuso. E la Corte costituzionale, nella sentenza in commento, senz’altro lo conferma.

A fronte dell’interrogativo circa la natura giuridica delle cosiddette “cooperative di comunità”, riconosciute ormai da diverse leggi regionali, la prima sollecitazione offerta dalla Consulta è quella rivolta a valutare la riconducibilità di tali organizzazioni nell’ambito di una delle tipologie già individuate dal Codice del terzo settore (sostanzialmente: cooperative sociali o imprese sociali). Una seconda sollecitazione, meno esplicita ma non meno rilevante, è connessa al riconoscimento del ruolo di enti, che, pur non qualificabili come enti del terzo settore ai sensi del Codice, si presentino “soltanto” come cooperative di comunità. Queste ultime, afferma la Corte, ben potranno essere coinvolte

in una qualche relazione di collaborazione con la pubblica amministrazione, sebbene a tal fine non potranno impiegarsi gli “stessi strumenti” previsti dal Codice del terzo settore per gli enti omonimi. Ciò in virtù di quella stretta correlazione che la Corte vede tra gli strumenti innovativi di cui all’art. 55 e la “rigorosa garanzia della comunanza di interessi da perseguire e quindi la effettiva terzietà” assicurata attraverso la tipizzazione operata dalla legge speciale.

La Corte non esclude dunque che altre forme collaborative possano essere esplorate, né nega dignità giuridica a questa particolare applicazione del tipo societario cooperativo nel panorama dei diversi interlocutori della pubblica amministrazione in ambito locale. Del resto, le strade della sussidiarietà vanno ben oltre i confini dell’art. 55 (cfr. G. Arena, *I custodi della bellezza*, Roma, 2020, p. 41 ss.). Non solo. Così espresso, l’approccio seguito dalla Corte neppure pare incompatibile con un’evoluzione normativa che in un prossimo futuro allarghi ulteriormente le maglie della tipizzazione funzionale degli enti del terzo settore, ciò al precipuo fine di ricomprendervi modelli che, emersi nella prassi, “concorrono 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”. Fin qui l’art. 1 del Codice del terzo settore, a cui oggi si aggiunge un nuovo tassello: l’“effettiva terzietà” rispetto al mercato (oltre che allo Stato). Il legislatore non dovrà dimenticarlo se e quando metterà mano al perimetro degli enti del terzo settore.



“L’approccio seguito dalla Corte è compatibile con un’evoluzione normativa che allarghi ulteriormente le maglie della tipizzazione funzionale degli enti del terzo settore”

Terzo settore come protagonista dell'attuazione della Costituzione.

Luca
Gori

La riforma del terzo settore ha costituito un punto di svolta nella storia della legislazione italiana in tema di enti not for profit: tale svolta, però, ha bisogno di essere letta nel quadro costituzionale ed i plurimi interventi del giudice costituzionale lo dimostrano

La sentenza n. 131 del 2020 e il fondamento costituzionale del terzo settore

La sentenza n. 131 del 2020 riveste un'importanza epocale per il consolidamento di un paradigma interpretativo costituzionalistico del terzo settore, portando a compimento gli itinerari argomentativi che la Corte costituzionale aveva sviluppato a partire dagli anni '80 e '90 (fondamentale il riferimento a C.cost. n. 75 del 1992). La riforma del terzo settore ha costituito un punto di svolta nella storia della legislazione italiana in tema di enti not for profit: tale svolta, però, ha bisogno di essere letta nel quadro costituzionale ed i plurimi interventi del giudice costituzionale – chiamato più volte ad intervenire – lo dimostrano.

La definizione di "ente del terzo settore", in termini costituzionalistici, rappresenta la declinazione sul piano della legislazione ordinaria di un tipo di formazione sociale che ha nelle disposizioni costituzionali degli artt. 2, 3, 4, 18 e 118, u.c. Cost. (anche se con profondità e relazioni diverse ed almeno in quelle), il proprio statuto costituzionale. Queste formazioni sociali del terzo settore rappresentano – al di là della forma giuridica assunta sul piano civilistico – il

"luogo" dello svolgimento della personalità umana, nel quale il dovere di solidarietà può esprimersi compiutamente nella sua componente orizzontale o fraterna (ossia volontariamente assunta come libera espressione della socialità della persona), al fine di concorrere all'attuazione dell'obiettivo delineato dagli articoli 2 e 3 della Costituzione, e in particolare del programma proclamato dal secondo comma di quest'ultima disposizione.

Da un lato, quindi, la solidarietà si "stacca" da una stretta connessione con la disciplina dei doveri e si apre a spazi di intervento che investono le dimensioni della volontarietà e della libertà di ciascuna persona, singola ed associata. Come ha scritto la Corte costituzionale, la persona umana 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” (C. cost. n. 75 del 1992). È la scelta autonoma e libera di ciascun singolo soggetto che viene riconosciuta e valorizzata, nelle varie modalità in cui esso può operare (come associato, volontario, utente, imprenditore, portatore di interesse, ecc.).

La possibilità di dare corpo all’adempimento spontaneo di tali doveri è affidata all’esercizio, orientato in senso sociale, delle libertà costituzionali, sia nella loro dimensione individuale sia in quella collettiva, fra le quali spicca, in particolare, la libertà di associazione orientata a fini sociali (art. 18 Cost.). La Corte costituzionale ha individuato da tempo – e ribadito nelle sentenze nn. 185 del 2018 e 131 del 2020, sebbene rimanga una categoria assai problematica – la nozione di “libertà sociali”. Con tale espressione, si indica – a giudizio di chi scrive – una certa modalità di esercizio di diritti costituzionali ispirata al principio di solidarietà ed espressiva di una relazione di reciprocità, da ricomprendere “tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell’uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente” (sentenza n. 309 del 2013).

Dall’altro, però, viene in rilievo la proiezione dell’attività degli enti del terzo settore. Nelle formazioni sociali del terzo settore, infatti, si concretizza l’obiettivo finale che è la realizzazione dell’eguaglianza sostanziale, “che consente lo sviluppo della personalità”, (C. cost. n. 500 del 1993) e la riaffermazione della pari dignità sociale di ogni essere umano. La finalità che gli enti del terzo settore, quindi, si collocano all’interno dell’art. 3, secondo comma Cost. e, quindi, della più ampia attuazione di tutta la prima parte della Costituzione, affiancandosi – senza sostituirsi – all’azione dei pubblici poteri.

A partire dal nucleo essenziale costituito dalla lettura sistematica fra gli articoli 2 e 3 Cost., si

irradia una sorta di fondamento costituzionale diffuso, che tocca le diverse disposizioni che definiscono nel testo costituzionale i contenuti dei diversi diritti e delle libertà. Le finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale sono da leggere attraverso la lente dell’art. 3, secondo comma Cost. (che richiede di rimuovere gli ostacoli). Esse si sostanziano nella promozione e nella protezione dei diritti e delle libertà riconosciute della Costituzione e, tramite l’apertura all’ordinamento europeo ed internazionale, dei diritti e delle libertà riconosciute dalle Carte dei diritti recepite all’interno dell’ordinamento. In tal senso, il terzo settore è impegnato sul fronte dell’istruzione e della formazione professionale, sulla protezione dell’ambiente, sulla tutela del diritto della salute, sulla protezione dei minori, sul reinserimento dei detenuti, ecc.

La sussidiarietà orizzontale come “regola” nei rapporti fra PA e terzo settore

Questa sistemazione teorica, però, richiede che sia precisato il ruolo dei pubblici poteri. Essi non possono deflettere dall’impegno per la tutela dei diritti della persona: in altri termini, il riconoscimento di questo paradigma di azione non agisce in funzione de-responsabilizzante o suppletiva rispetto a carenze pubbliche. È necessario individuare un criterio regolatorio del rapporto fra autorità dei pubblici poteri e libertà dei privati (in questo caso, enti del terzo settore), che è rappresentato dal principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, u.c. Cost.).

Gli artt. 2 e 3 Cost. tutelano lo sviluppo del terzo settore come espressione solidaristica della libertà dei privati, spontanea e dinamica, e legittimano un intervento promozionale. L’art. 118, u.c. Cost. assume come obiettivo il favore nei confronti di determinate manifestazioni di quella libertà qualificate come di «interesse generale», in grado di concorrere, in modo ordinato e organizzato, secondo un modulo sussidiario, al perseguimento anche di interessi

pubblici, attraverso una pluralità di forme e relazioni giuridiche. Le attività di interesse generale, quindi, non si identificano con le attività di interesse pubblico, ma sono più ampie e nascono principalmente nell’ambito dell’iniziativa dei cittadini, singoli e associati, e sono successivamente riconosciute e promosse dai pubblici poteri.

I soggetti che esprimono tali attività di interesse generale possono entrare così in connessione con gli enti pubblici (che invece perseguono interessi pubblici), secondo un “procedimento complesso”, che il legislatore ha oggi disciplinato all’art. 55 del Codice del terzo settore. La sentenza n. 131 del 2020 chiarisce nitidamente il “nesso” per il quale l’attività di interesse generale degli ETS assume una rilevanza anche ai fini dell’attività delle pubbliche amministrazioni: “in quanto rappresentativi della ‘società solidale’”, si legge nella sentenza, “spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell’ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un’importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della ‘società del bisogno’”.

Si innesca, a ben vedere, una dimensione propriamente “circolare” della sussidiarietà, nella quale non si realizza solo un rapporto fra sussidiante pubblico e sussidiato privato, bensì pure nell’altra direzione: è il privato che può indicare una diversa modalità di esercizio della funzione amministrativa (ad es., nella cosiddetta coprogettazione ad iniziativa privata), inducendone modifiche nell’esercizio o nell’organizzazione, alla luce della propria

conoscenza della realtà sociale, in forza del radicamento nella società civile e della proiezione solidaristica.

Le attività di interesse generale nella Costituzione

Occorre essere avvertiti che lo spazio delle attività di interesse generale è sempre più ampio di quello occupato dagli enti e dalle attività di interesse pubblico. La disciplina del terzo settore non può risolversi nella dimensione dell’amministrazione condivisa, poiché perderebbe quella dimensione comunitaria e quella libera proiezione verso l’attuazione del principio di eguaglianza sostanziale. Si correrebbe, infatti, il rischio di un settore etero-determinato, completamente regolato nei contenuti, nei modi e nei fini (solo) in relazione alla collaborazione con la pubblica amministrazione, che non assume rilevanza non in quanto tale, ma in quanto sia in relazione con la PA.

L’art.118, u.c. Cost. – che è bene ricordare essere stato inserito nel Titolo V Cost. con la legge costituzionale n. 3 del 2001 – esprime sì il principio di sussidiarietà orizzontale, ma è indubbio che lo stesso fosse già accolto ed operante all’interno dell’ordinamento costituzionale, a partire dall’intreccio dei principi fondamentali della Costituzione che lasciano emergere una dinamica nella quale i pubblici poteri non sono gli unici soggetti chiamati ad intervenire per regolare o redistribuire risorse e funzioni (come afferma con una chiarezza senza precedenti la sentenza n. 131 del 2020). Certamente, l’espresso riconoscimento costituzionale nell’art. 118, u.c. Cost. ha comportato un salto di grado, una “rilettura” complessiva (ed esigente) del ruolo della pubblica amministrazione ed un disvelamento di una trama di principi circa il modo in cui sono allocate ed esercitate le funzioni amministrative ed il soggetto al quale sono affidate.

L'art. 118, u.c. Cost. esalta altresì come il rapporto fra terzo settore e PA non debba consumarsi in una logica di scissione, di conflitto o di competizione fra la dimensione pubblica e quella dell'autonomia dei singoli e delle formazioni sociali, bensì di collaborazione, sottolineata dall'utilizzo del verbo "favoriscono". Si scardina, così, con chiarezza, sul piano costituzionale, il "paradigma bipolare" fra pubblico e privato – una grande dicotomia ottocentesca – e lo spazio amministrativo è concepito come il luogo di "incontro" fra i soggetti che sono espressione spontanea del pluralismo sociale ed il potere pubblico, in una varietà di modelli di azione e di condivisione di responsabilità.

38

La sentenza n. 131 del 2020 traccia una sorta di sintesi costituzionale, proclamando come il principio di sussidiarietà determini il superamento dell'"idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale" ed il riconoscimento "che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una 'autonoma iniziativa dei cittadini' (...)", secondo un modello di "amministrazione condivisa".

Terzo settore e diritto dell'Unione europea

La sentenza n. 131 del 2020 ha il merito di aver rafforzato il fondamento costituzionale della categoria normativa "enti del terzo settore". Essi sono espressione qualificata del pluralismo sociale, rappresentando un "perimetro" di soggetti giuridici con connotati di "terzietà" rispetto al mercato (inteso qui nella sua declinazione di "mero scambio utilitaristico", come afferma la Corte) ed alla PA. In forza di tale posizione terza, essi sono ammessi ad un regime giuridico specifico e ad un determinato sistema di rapporti con la PA, costruito sulla logica, poc'anzi richiamata, della condivisione.

Traendo le conseguenze di questo itinerario argomentativo, la Corte compie un passaggio

argomentativo di portata storica, contribuendo alla decifrazione del rapporto fra diritto del terzo settore e diritto euro-unitario. Uno dei passaggi più rilevanti della sentenza, infatti, – ancora più significativo in quanto non necessario ai fini della risoluzione della questione – la Corte affronta il nodo del possibile, deflagrante conflitto fra ordinamenti (come avvenuto con il parere n. 2052 del 2018 del Consiglio di Stato). L'Unione europea non conosce una nozione giuridica, identica o analoga, a quella italiana di "terzo settore" o di "ente del terzo settore", in grado di cogliere la specificità di quel "perimetro" di enti e mancano criteri efficaci di traduzione fra gli ordinamenti. Ciò ha determinato, nel corso del tempo, una difficoltà di lettura del fenomeno, talora affidata all'intervento alla Corte di giustizia UE, su sollecitazione del giudice italiano che ha colto la tensione fra gli ordinamenti. Al fine di evitare una possibile collisione, quindi, la Corte costituzionale afferma che, nel diritto europeo, esiste una competenza per gli Stati membri ad "apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà" (così la sentenza n. 131 del 2020).

È evidente come la Corte abbia voluto segnalare l'esistenza di un possibile controlimite alla penetrazione del diritto europeo nell'ordinamento italiano: gli enti del terzo settore, per il loro fondamento e la loro proiezione costituzionale, concorrono a definire il patrimonio costituzionale nazionale, specialmente per ciò che attiene alle modalità in cui si inverte il principio di solidarietà. Il diritto di derivazione euro-unitaria, pertanto, deve confrontarsi armonicamente con tale dato giuridico-costituzionale ed individuare forme giuridiche nelle quali, pur nello scenario pro-concorrenziale europeo, si valorizzano le esperienze improntate al principio solidaristico. Si tratta di un messaggio lanciato tanto alle istituzioni europee, quanto al legislatore

nazionale, statale (che pare averlo raccolto con la modifica al Codice dei contratti pubblici apportata con la legge n. 120 del 2020) e regionale (così, ad es., la L.r. Toscana n. 65 del 2020).

Ma la Corte, pur partendo dalla valorizzazione del "perimetro" degli enti del terzo settore non accoglie una lettura esclusiva. È stato affermato, criticamente, che la sentenza avrebbe creato un "compartimento stagno" di enti, frutto della scelta del legislatore statale. Al contrario – a giudizio di chi scrive – la sentenza può essere considerata come un tassello importante per la valorizzazione della complessità del pluralismo sociale. Il terzo settore, infatti, così per come definito dal d.lgs. n. 117 del 2017, emerge come una delle possibili incarnazioni del dettato costituzionale, ma non l'unica o quella esclusiva, ancorché, senz'altro, quella storicamente più affermata e diffusa. La sentenza n. 131 del 2020, infatti, riconosce il valore di altri soggetti che non siano ente del terzo settore, ma rende evidente che un eventuale loro riconoscimento e regime promozionale debba poggiare su solide basi costituzionali. In altri termini, deve essere dimostrata la loro meritevolezza ed il loro concorso all'attuazione del principio di solidarietà, così da sottrarre al regime previsto per tutti gli enti collettivi dell'ordinamento o da configurare, per loro, una

regola ad hoc (come, ad es., nel caso dei patti per l'amministrazione condivisa).

Non vi è, quindi, un atteggiamento di "segregazione": al contrario, la Corte si dimostra consapevole dell'incessante trasformazione dell'"autonoma iniziativa dei cittadini singoli ed associati" per lo svolgimento di attività di interesse generale e chiede, al legislatore statale e regionale, di collocare il percorso di riconoscimento e di valorizzazione all'interno del sentiero costituzionale, evitando estemporanee fughe creative (foriere di confusioni concettuali e di difficoltà giuridiche: il caso di alcune legislazioni regionali è emblematico, nelle quali si confondono ETS, imprese di comunità, attivismo civico dei cittadini singoli, iniziative di amministrazione condivisa, ecc.; ma pure il legislatore statale, talora, si è mostrato assai caotico). La Costituzione, infatti, esige un'attenta e meditata operazione di "lettura" del pluralismo sociale da parte del legislatore e dell'amministrazione, in grado di cogliere le "gemme terminali" dell'impegno solidaristico di coloro che, cittadini e non cittadini, vivono nelle nostre comunità.

39

"Gli enti del terzo settore, per il loro fondamento e la loro proiezione costituzionale, concorrono a definire il patrimonio costituzionale nazionale, specialmente per ciò che attiene alle modalità in cui si inverte il principio di solidarietà"

Coprogettazione tra PA ed ETS nel diritto amministrativo.

Silvia
Pellizzari

Il primo compito di un'amministrazione condivisa responsabile è quello di darsi delle regole procedurali che garantiscano la tutela giuridica ai rapporti collaborativi. Coprogrammazione e coprogettazione comportano il dovere pubblicistico di coinvolgere gli ETS

Terzo settore emblema di vicinanza e solidarietà

Sin dal giorno della sua pubblicazione, la sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020 è diventata un leading case fondamentale per il diritto del terzo settore.

La Consulta ha infatti sancito l'importanza del Codice del terzo settore e, in particolare, degli articoli dedicati ai rapporti tra gli enti del terzo settore e le pubbliche amministrazioni, i quali si ispirano a una logica collaborativa e non competitiva realizzando in questo modo direttamente principi e valori essenziali del nostro ordinamento costituzionale, ovvero la centralità della persona, la solidarietà e la sussidiarietà orizzontale.

Da questo punto di vista, il CTS concretizzerebbe il riconoscimento della "profonda socialità che connota, per la nostra Costituzione, la persona umana e la sua volontà di realizzare azioni positive e responsabili", anche attraverso rapporti giuridici stabili con le istituzioni pubbliche.

La Corte ricorda, infatti, che nel sistema italiano la solidarietà ha da sempre una dimensione

relazionale, essendo all'origine di "una fitta rete di libera e autonoma mutualità" che ha inciso profondamente sullo sviluppo sociale, culturale ed economico del nostro Paese", tanto da assicurare e garantire forme di inclusione sin da prima che si delineassero i sistemi pubblici di welfare.

Oggi, anche a fronte delle crisi che caratterizza spesso i modelli pubblici di welfare nel rispondere adeguatamente ai bisogni che emergono dalla società, la Corte sembra affermare che tra i soggetti pubblici e gli enti del terzo settore occorre tenere attivo un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato perché ispirato alla comunanza di scopi e di obiettivi.

Nella prospettiva accolta dalla sentenza della Corte costituzionale, gli enti del terzo settore



rappresentano dei soggetti emblematici di quel tessuto capillare di vicinanza e solidarietà che anima la società. Per questa ragione essi sono in grado, più di altri, di mettere a disposizione dell'ente pubblico preziose risorse sul piano conoscitivo e operativo.

Per un verso, infatti, gli enti del terzo settore raccolgono e mettono a disposizione tutta una serie di dati informativi che sarebbero altrimenti conseguibili in tempi molto più lunghi e a costi maggiori; per altro verso, essi esprimono una significativa capacità organizzativa e di intervento e ciò produce effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse sia di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno".

42

L'amministrazione obbiettivata e condivisa come presupposto teorico della sentenza

Nel campo del diritto amministrativo, i passaggi appena richiamati portano a svolgere due ordini di riflessioni. Sul piano generale, occorre interrogarsi su quale idea di amministrazione sia alla base dell'impostazione espressa dalla Corte costituzionale; sul piano più puntuale diventa necessario individuare gli istituti più appropriati per dare forma giuridica ai rapporti tra istituzioni pubbliche e enti del terzo settore per come regolati dal CTS.

Quanto al primo aspetto, la sentenza della Corte pare riconoscere che nel sistema democratico delineato dalla Costituzione - in particolare negli artt. 2, 3, 4, e 118 Cost. - le istituzioni pubbliche non detengono il monopolio esclusivo dello svolgimento delle attività di interesse generale. Queste ultime, infatti, "possono essere perseguite anche da una autonoma iniziativa dei cittadini e della società solidale che è una componente essenziale del nostro Paese".

Per questa ragione è quindi naturale che siano favorite e si instaurino dinamiche di condivisione

tra sfera pubblica e sfera privata rispetto alle quali il diritto pubblico è chiamato a individuare forme giuridiche adeguate.

Sul piano teorico appare abbastanza immediato il riferimento alla cosiddetta "amministrazione obbiettivata" teorizzata, in particolare, da Feliciano Benvenuti a partire dagli anni '70 del secolo scorso (si veda sul punto in particolare, F. Benvenuti, *L'ordinamento repubblicano*, 1975, poi in *Scritti giuridici*, cit., 1° vol., pp. 643 ss. e F. Benvenuti, *L'amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in *Rivista trimestrale di scienza della amministrazione*, 1978, 1, pp. 6 ss.).

Secondo questa ricostruzione il diritto pubblico, in particolare quello amministrativo, esprime una realtà complessa che pone al suo centro la libertà della persona umana in quanto cardine del nuovo ordinamento democratico instaurato dalla Costituzione. Tale libertà non va solo protetta e tutelata nei riguardi delle istituzioni pubbliche e dell'autorità che queste esprimono, ma diviene essa stessa veicolo di una capacità di autogoverno della società su se stessa, di una libertà attiva che viene tradotta nel concetto di demarchia (cfr. sul punto F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino: tra libertà garantita e libertà attiva*, 1994, poi in *Scritti giuridici*, cit., 1° vol., pp. 869 ss.).

Muovendo quindi al secondo profilo di interesse e, quindi, alle ricadute sul piano degli strumenti amministrativi utilizzabili per contribuire a realizzare questi effetti, occorre dire che l'amministrazione obbiettivata - divenuta poi, grazie alla felice espressione coniata da Gregorio Arena, l'amministrazione condivisa di cui all'art. 118 co. 4 Cost. - ha bisogno di forme giuridiche in parte diverse da quelle tradizionali per poter operare (cfr. in particolare G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3-4/1997; G. Arena, *I cittadini attivi, una risorsa per l'interesse generale* in A. Bixio e G.

Crifò (a cura di), *Il giurista e il diritto*, Milano, FrancoAngeli, 2010; G. Arena, *Prime riflessioni sul diritto dell'amministrazione condivisa* in *Labsus.it*, 2016).

Trattandosi dell'esercizio dinamico di una funzione che riguarda interessi generali, la struttura dell'azione non può che essere procedimentale. Rispetto al procedimento le amministrazioni mantengono una responsabilità regolatoria, ma non in funzione del loro potere autoritativo, quanto, piuttosto, al fine di garantire il rispetto di principi generali dell'azione amministrativa (art. 1 della L. n. 241 del 1990) che, in questo senso, vanno a comporre la cornice in cui deve collocarsi l'attività di tutti che intendono impegnarsi per l'autoamministrazione nella società.

Si può, dunque, ritenere che il primo compito di una amministrazione condivisa responsabile sia quello di darsi delle regole procedurali adeguate a riconoscere e garantire tutela giuridica a questi rapporti collaborativi.

Da questo punto di vista, proprio l'art. 55 CTS individua strumenti che richiamano altrettante dinamiche procedurali, ovvero la coprogrammazione, la coprogettazione, l'accreditamento e le altre ipotesi di partenariato.

Tutte queste forme dell'azione comportano il dovere pubblicistico di assicurare il coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore che può essere superato solo a fronte di preminenti interessi pubblici dedotti in una motivazione puntuale.

Gli istituti di condivisione dell'attività amministrativa nell'art. 55 del CTS

I due momenti più significativi in termini di partecipazione e condivisione dell'attività sono la coprogrammazione e la coprogettazione.

Per quanto riguarda la coprogrammazione il coinvolgimento degli enti del terzo settore è funzionale all'individuazione da parte della pubblica amministrazione: dei bisogni da soddisfare; degli interventi a tal fine necessari; delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.

In altre parole, attraverso la partecipazione a questa dinamica procedimentale, gli enti del terzo settore contribuiscono al rispetto di quei principi di efficacia, efficienza ed economicità di cui all'art. 1 dell'art. 55 CTS e della legge n. 241 del 1990, fornendo alle pubbliche amministrazioni competenti elementi istruttori e decisori determinanti per procedere con la declinazione in concreto degli interventi.

43

In questi primi anni di vigenza del CTS si è forse poco riflettuto sulle potenzialità della coprogrammazione. Si tratta, infatti, di uno snodo collaborativo che dovrebbe essere assicurato dalle amministrazioni "nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5".

Per come prosegue la formulazione dell'art. 55 co. 1 CTS, ciò dovrebbe valere non solo a fronte di atti programmatici specifici già disciplinati da altre leggi di settore (es. la pianificazione di zona), ma rispetto a funzioni programmatiche più generali come potrebbe verificarsi, per esempio, nel caso del Documento Unico di Programmazione la cui redazione è indispensabile per la corretta approvazione del bilancio di previsione e che costituisce il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione degli enti. A fronte di indirizzi strategici dell'ente pubblico relativi a settori individuati dall'art. 5, la coprogrammazione potrebbe, dunque, diventare una delle modalità ordinarie per l'individuazione dei programmi operativi da realizzare.

Sulla base dei bisogni definiti negli strumenti di programmazione, integrati con gli esiti del procedimento di coprogrammazione, è possibile procedere alla fase di coprogettazione la quale è finalizzata all'individuazione, e auspicabilmente alla realizzazione in partenariato, di specifici progetti di servizio o di intervento.

Come è noto, sul piano del diritto amministrativo sostanziale, i dubbi ricostruttivi si sono posti, in particolare, sul modo di individuazione degli enti del terzo settore con cui attivare il partenariato e sui contenuti economici dell'accordo che sancisce quest'ultimo. Il fine è quello di delimitare l'ambito di applicazione di questi strumenti di amministrazione condivisa rispetto alle procedure di affidamento competitive regolate dalle norme di derivazione eurounitaria in materia di contratti pubblici di appalto e concessione.

Una prima soluzione alla questione può rinvenirsi già nella lettera dell'art. 55 co. 4 CTS che richiama l'istituto dell'accreditamento come sperimentato in alcuni contesti territoriali sulla base di disposizioni precedenti al CTS che prevedevano forme di coprogettazione per la realizzazione di servizi sperimentali in materia sociale (es. art. 7 Dpcm 31 marzo 2001 attuativo dell'art. 5 della L. n. 328 del 2000).

L'accreditamento è un provvedimento favorevole con cui soggetti privati diventano parte di un servizio integrato e diffuso potendo ricevere di conseguenza benefici economici, diretti o indiretti, attraverso tariffe applicate all'utenza, per le prestazioni fornite. Trattandosi di un provvedimento amministrativo in senso classico, l'art. 55 richiama il doveroso rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento e la necessità di una previa definizione, da parte della amministrazione responsabile, degli obiettivi generali e specifici degli interventi, della durata e delle caratteristiche essenziali degli stessi, nonché dei

criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti dei soggetti partner.

Il richiamo è ancora una volta ai principi della legge n. 241 del 1990 che vengono inseriti in un sistema potenzialmente aperto di accesso al partenariato e, quindi, per definizione escluso dall'ambito di applicazione delle Direttive in materia di contratti pubblici di appalto (considerando n. 4 della Direttiva 2014/24/UE). Peraltro questo passaggio è particolarmente significativo perché porterebbe a ritenere legittimi, sulla base del 55 co. 4 CTS, meccanismi di accreditamento riservati, ma aperti e non contingentati, con la previsione di tariffe predeterminate comprensive della copertura dei costi standard e anche di un margine di utile ragionevole.

Le questioni problematiche si fanno più intense nei casi in cui il partenariato imponga una selezione tra gli enti privati e venga concluso solo con alcuni di questi.

La posizione ad oggi più accreditata configura l'accordo di partenariato come alternativo al contratto di appalto e ricostruibile come un accordo pubblico – privato ex art. 11 della Legge n. 241 del 1990 in cui vengono regolate le funzioni amministrative connesse agli interventi e ai servizi dedotti nel progetto comune, prevedendo, come sottolineato anche dalla Corte costituzionale, l'aggregazione di risorse pubbliche e private per la sua realizzazione.

In questa direzione va del resto l'art. 59 co. 1 del Codice dei contratti pubblici per come riformato dal recente decreto semplificazioni (D.l. n. 76 del 2020 conv. dalla L. n. 120 del 2020) per cui la scelta delle procedure e dell'oggetto del contratto è svolta dalle amministrazioni precedenti, fermo restando quanto previsto dal titolo VII del CTS.

Per quanto concerne le risorse pubbliche, si tratta ovviamente di risorse eterogenee che

possono essere rappresentate da supporti organizzativi o materiali. Se di natura economica, esse assumono, però, ormai pacificamente, la forma del contributo a progetto e non del corrispettivo.

L'erogazione di contributi, in quanto benefici economici a copertura totale o parziale di voci di spesa ritenute ammissibili, è una funzione amministrativa regolata in via generale dall'art. 12 della legge n. 241 del 1990 che impone il rispetto del principio di trasparenza, imparzialità e buon andamento, con la determinazione ex ante dei criteri e delle modalità a cui attenersi per l'erogazione delle risorse. Tali presupposti vanno di regola stabiliti in norme generali e astratte (e quindi in leggi o, molto più probabilmente, regolamenti), sulla base degli assetti ordinamentali applicabili alle singole amministrazioni. Non si esclude, ovviamente, che gli atti normativi rinviino ad atti amministrativi generali, quali bandi o avvisi, per la determinazione del contenuto specifico di alcuni presupposti del potere erogatorio.

L'art. 55 imporrebbe quindi alle amministrazioni non più (o non solo) di erogare finanziamenti per attività private ritenute meritevoli di essere promosse, ma di partecipare attivamente alla definizione di quelle attività affinché siano in linea con gli obiettivi generali condivisi anche al fine di gestire le risorse in modo più preciso e puntuale.

Nel concreto, però, la percentuale di contribuzione pubblica alle spese, così come i criteri e le regole di rendicontazione, possono variare da ente a ente. Per tale ragione sarebbe forse opportuna, in questa fase, una maggior attenzione da parte degli enti pubblici in merito alla definizione dei criteri di finanziamento.

In assenza di disposizioni specifiche sul punto, si può ritenere che nell'ambito delle procedure di coprogettazione possano essere utilizzate

diverse modalità di finanziamento, prime fra tutte quelle previste dagli artt. 72, 73 e 74 CTS relative, rispettivamente, al Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore e ad altre risorse destinate al sostegno degli enti del terzo settore in cui sono confluite, per esempio, le risorse a sostegno di progetti sperimentali in convenzione a favore delle associazioni di volontariato ex art. 12 co. 2 della legge n. 266 del 1991.

Come valorizzare il volontariato

A tal proposito può essere interessante riflettere su un aspetto che si sta rivelando particolarmente delicato nella declinazione pratica delle prime esperienze di coprogettazione, ovvero la possibilità di valorizzare l'attività di volontariato in sede di calcolo della quota parte di risorse private da destinare al progetto, permettendo di assegnare un valore monetario figurato per le ore dei volontari dedicate all'iniziativa.

Per quanto riguarda le risorse di derivazione statale, infatti, tale valorizzazione era espressamente prevista nell'atto contenente "indirizzi di gestione e modelli per la gestione del ciclo di progetto" che veniva pubblicato annualmente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali per l'implementazione del già citato art. 12 della legge n. 266 del 1991 relativo ai contributi pubblici per i progetti sperimentali di volontariato.

Oltre ai rimborsi delle spese previste per i volontari e al divieto di retribuire in alcun modo la loro attività, si prevedeva, ai fini del calcolo della quota parte privata (pari complessivamente al 10%), la possibilità di certificare le ore di volontariato svolte per la realizzazione del progetto sulla base di quanto previsto dal CCNL delle cooperative sociali per qualifiche parallele.

Una previsione analoga non è contenuta, per esempio, nel DM n. 44 del 2020 relativo

agli indirizzi, agli obiettivi generali, alle aree prioritarie di intervento e alle linee di attività finanziabili sulla base degli artt. 72 e 73 CTS che, per i progetti di rilevanza nazionale, prevede quote di finanziamento non superiori all'80% del costo totale del progetto approvato.

Ciò si traduce chiaramente in un quadro di incertezza per gli enti territoriali chiamati a gestire parte di questi fondi sulla base di accordi con il Ministero previsti dall'art. 72 co. 2 CTS. Tanto è vero che negli avvisi e nei bandi conseguenti, alcune Regioni hanno previsto la valorizzazione delle ore di volontariato svolte

per la realizzazione del progetto mediante costi orari forfettari, altre si sono limitate a prevedere il rimborso di costi e spese fino al 95% del valore totale, con la precisazione che la percentuale restante sia a carico dei soggetti attuatori e debba consistere esclusivamente in apporti monetari.

46

"È naturale che siano favorite e si instaurino dinamiche di condivisione tra sfera pubblica e sfera privata rispetto alle quali il diritto pubblico è chiamato a individuare forme giuridiche adeguate"



Il vero senso del "cum", il fare insieme dell'art. 55.

Felice
Scalvini

Tutti gli attori sono chiamati ad affrontare la sfida di un cambiamento strutturale nelle relazioni tra enti pubblici economici ed ETS. Su ambedue i fronti si è chiamati ad imparare un nuovo mestiere, ovvero innovare sul piano organizzativo e professionale

L'art. 55, grazie al consolidamento interpretativo e applicativo ricevuto dalla sentenza della Corte costituzionale, pare ormai destinato a esprimere interamente la propria portata innovativa. Gli alibi che Anac e Consiglio di Stato avevano offerto a chi immaginava di vedere la prassi delle pubbliche amministrazioni continuare secondo una consolidata routine, paiono non essere più accettabili.

Il suffisso "co", esito nell'italiano moderno del "cum" (insieme) latino, rappresenta il superamento della visione, che affonda le sue radici nell'idealismo, dello Stato come entità superiore e sovraordinata. Una specie di monade solipsistica, consolidatasi nell'epoca dell'assolutismo che la vicenda, forse ancor giovane, della nostra democrazia repubblicana fatica a erodere. Il "co", finalmente, ci restituisce una visione realmente democratica dello Stato come forma associativa dei cittadini, destinatario di deleghe che promanano dai cittadini, e che con i cittadini deve interagire in forma paritaria e promozionale quando questi, autonomamente, si organizzano per perseguire le finalità collettive che hanno, in termini generali, affidato allo stato.

Questo affidamento di funzioni da parte dei

cittadini allo Stato non rappresenta infatti una autoespropriazione, bensì un meccanismo funzionale di coordinamento generale, che lascia liberi i deleganti di organizzare altre forme d'azione per realizzare le medesime finalità. E tra tutte queste forme d'azione, quella generale – lo Stato – e quelle particolari - attuate dai cittadini singoli o associati – è necessario che si instauri una armonica e paritaria collaborazione. Semplicemente col di più di una funzione di stimolo e coordinamento riconosciuto alla parte pubblica.

Questo è il senso profondo e inequivocabile del comma 4 dell'art. 118 della Costituzione, di cui l'articolo 55 del Codice del terzo settore è l'attuazione più compiuta.



Il "cum" come modalità ordinaria di lavoro tra PA ed ETS

Quanto una simile precisazione dei nostri assetti istituzionali, nel segno della condivisione, incida su alcuni istituti del diritto amministrativo, quale, ad esempio, quello dell'interesse legittimo, è tema che lascio agli amici amministrativisti. A me interessa indagare un po' meglio come il "cum" possa diventare modalità ordinaria di lavoro tra i soggetti che operano insieme per finalità di interesse generale. E qui un elemento appare subito di tutta evidenza. Il nuovo approccio collaborativo deve vedere un coerente comportamento da parte di tutti. Vale a dire che a farlo proprio, al pari della PA e delle sue strutture funzionali e operative, sono chiamati anche tutti i soggetti che partecipano al gioco del "cum". E pertanto tutti dovranno adattare professionalità e organizzazione alla nuova stagione. Quindi tutti gli attori - in ultima analisi si potrebbe dire la società tutta - sono chiamati ad affrontare la sfida di un cambiamento strutturale nelle relazioni tra enti pubblici economici ed ETS. Un cambiamento, si badi bene, che non è solamente di regole e di atteggiamento, ma investe in modo determinante gli assetti strutturali e operativi di tutte le organizzazioni. Su ambedue i fronti si è chiamati ad imparare un nuovo mestiere, il che significa innovare sul piano organizzativo e professionale.

Per la parte pubblica la trasformazione è evidente. Gli strumenti del diritto amministrativo, a cominciare dal procedimento amministrativo, vanno rimodulati in funzione di una visione che vede la PA non più sovraordinata, ma collocarsi come una sorta di primus inter pares chiamato a valorizzare con mezzi e strumenti adeguati le potenzialità dei soggetti che hanno le medesime sue finalità di svolgimento di attività di interesse generale. Enti che ha il dovere di coinvolgere e promuovere nella loro capacità di contribuire al bene pubblico. Per gli uffici contratti del Comune si tratta di predisporre procedure e accordi

collaborativi, anziché gare e contratti d'appalto. Per i funzionari dei diversi uffici degli assessorati, si tratta di diventare esperti in enti del terzo settore, dei loro assetti e delle loro dinamiche, così da poter gestire al meglio gruppi di coprogrammazione e coprogettazione nonché accordi di accreditamento e partenariato.

Ma il "cum" deve diventare modalità ordinaria di lavoro anche per gli enti del terzo settore. Ed anche per loro è necessario un profondo cambiamento. Basta uffici gare: adesso servono professionisti in grado di programmare e progettare. Ma non da soli, magari in risposta ad un bando, bensì insieme alla PA e a tutti i soggetti del TS che, in un dato territorio, si rendono disponibili per il lavoro comune. Ed è con questi soggetti che, innanzitutto, le organizzazioni debbono scoprire e rendere concreto e operativo il senso del "cum". Confrontando innanzitutto visioni e strategie, così da operare insieme, realmente e concretamente, per l'interesse generale. Superando la logica delle reti posticce, dei partenariati a termine e delle - a parer mio famigerate - ATI. Accordi costruiti opportunisticamente per riuscire a vincere qualche bando o aggiudicarsi qualche appalto.

Articolo 55 e terzo settore, l'obbligo di una rivoluzione

È una sfida esigente quella che l'art. 55 lancia al mondo del terzo settore. Si tratta di uscire da una certa retorica dei beni comuni, talvolta usata per legittimare comportamenti che se analizzati a fondo apparirebbero di dubbia coerenza, per rendersi conto che comune innanzitutto deve essere l'approccio e l'azione degli ETS di ciascun territorio. Se non vi è comunità tra quanti dicono di essere al servizio della comunità locale, mi pare evidente che ben difficilmente essi potranno realizzare effettivamente ed efficacemente i programmi e gli obiettivi comunitari che proclamano.

Tutto questo avendo consapevolezza che vi è una questione originaria che l'art. 55 impone di rimuovere, innovando radicalmente rispetto all'impostazione competitiva che per decenni, in particolare le cooperative sociali, ma non solo, si sono trovate a subire. Costrette a sacrificare i loro valori fondativi sull'altare della dea concorrenza, se volevano operare e sopravvivere.

Questa richiesta da parte della PA ha determinato nelle coop una selezione avversa e quasi un cambiamento genetico. Le più antiche, miti organizzazioni collaborative, sono state in larga parte soppiantate da realtà mutanti, progressivamente trasformatesi in enti guerrieri, e quelle di più recente costituzione si sono trovate a non vivere altra stagione che quella del confronto competitivo. Come i ragazzini guerrieri del Sud Sudan, che hanno conosciuto solo la guerra ed ora debbono essere riabilitati per vivere in un nuovo contesto di pace e, si spera, di collaborazione.

Forse potrà sembrare un po' forte l'uso di una simile metafora, ma è necessario rendersi conto della profondità del cambiamento richiesto dall'art. 55 e di quando questo rimescolerà i rapporti soprattutto nel mondo della cooperazione sociale. La componente del TS che, proprio per l'evidente esigenza di una sua parte di conservare lo status quo, nei mesi passati è parsa guardare con sostanziale favore all'azione di sterilizzazione avviata da Consiglio di Stato e Anac e oggi definitivamente bloccata dalla provvidenziale sentenza della Corte suprema e dalla successiva modifica al Codice degli appalti.

Cooperative sociali coraggiose e le "colpe" della formazione

Due considerazioni, a onore del vero, debbono essere aggiunte. La prima che queste valutazioni sulla cooperazione sociale non la riguardano nella totalità. Anzi. Una percentuale

considerabile di cooperative sociali ha rifiutato l'apostasia dei propri principi e valori fondativi e s'è incamminata, anche tra enormi difficoltà, sulla strada della gestione diretta di attività al servizio delle comunità alle quali hanno deciso di continuare ad appartenere, anziché scorrazzare in lungo e in largo a caccia di appalti. Poi, da questa posizione diversa, si sono proposte anche come interlocutrici della PA, rifiutando di essere pure somministratrici di manodopera ed ottenendo, quasi sempre, risultati molto positivi. Questa scelta s'è tradotta normalmente nella costruzione di realtà cooperative di dimensioni non troppo grandi, ma molto strutturate, sia sul piano della governance inclusiva dei diversi stakeholders della comunità, sia dal punto di vista patrimoniale ed anche riguardo alle strategie e alle prospettive economiche e sociali. Sicuramente realtà più solide rispetto a quelle, talvolta anche di grandi dimensioni, che ormai paiono aver definitivamente sostituito il servizio alla PA a quello ai cittadini, con buona pace dell'art. 1 della legge 381, anch'essa, palesemente, abiurata.

La seconda considerazione è che non solo la PA ha orientato gli ETS verso la cultura della competizione anziché della collaborazione. Un grande supporto è stato fornito dalle realtà di studio e formative che molto si sono adoperare per trasferire, anche nell'ambito del non profit, il verbo concorrenziale da decenni dominante nell'economia capitalistica e finanziaria. Nei programmi di corsi universitari e master di varia natura per il non profit è difficile trovare insegnamenti dedicati a come si gestiscono organizzazioni e imprese strutturalmente e stabilmente orientate a operare in forma collaborativa con gli altri enti del terzo settore. Prevalgono approcci didattici orientati a insegnare come applicarsi allo sviluppo della propria organizzazione, attraverso analisi competitive delle altre realtà, spingendo all'interpretazione dell'ecosistema del TS come un'arena concorrenziale entro la quale affermarsi

grazie alle maggiori capacità di raccogliere fondi, vincere progetti, conquistare appalti. Molte cose vanno dunque cambiate, anche su questo fronte. Si tratta di sostenere e corroborare l'affermarsi entro il mondo del TS di un approccio fortemente discontinuo rispetto al passato più recente, riscoprendo la natura originaria e il senso dell'agire come organizzazioni sociali.

È evidente che per riuscire in questa operazione il ruolo della formazione può risultare decisivo, così come c'è un altro soggetto, tra quelli in gioco, in grado di operare in modo assai influente per il cambio di paradigma richiesto. Mi riferisco agli enti della filantropia istituzionale. A loro la responsabilità di superare, almeno per una parte significativa dei loro interventi, la forma dei bandi competitivi e strutturare modalità di distribuzione di risorse in grado di incentivare stabili forme di collaborazione nell'ambito di specifici territori o settori di attività. A ciò aggiungendo il finanziamento per sostenere

gli investimenti in sviluppo organizzativo e professionale e in supporti tecnico-scientifici che potranno permettere agli ETS ad essere all'altezza della nuova stagione e delle sfide esigenti che sta proponendo.

In questa fase di crisi, ma anche di trasformazione globale, valutata con grande interesse da tutti coloro che credono nella necessità di un radicale cambio di paradigma negli assetti economici e sociali, per il mondo del terzo settore si apre l'opportunità di assumere, almeno su alcuni fronti, un ruolo guida del cambiamento. Una sfida affascinante che, grazie alla ridefinizione e riorganizzazione in profondità dei rapporti al proprio interno e con la PA, nel segno del "cum" e in adempimento ad una normativa ormai non più in discussione, potrà essere foriera di una stagione di sviluppo e progresso. Del terzo settore e del Paese nel suo complesso.



"In questa fase di crisi, ma anche di trasformazione globale, per il mondo del terzo settore si apre l'opportunità di assumere un ruolo guida del cambiamento"

Conclusioni.

Gregorio
Arena

Una proposta operativa per facilitare l'applicazione dell'art. 55

Quello del 26 ottobre 2020 organizzato da Euricse, è stato un convegno veramente intenso, ricco, partecipato, da cui sono scaturite tante idee, spunti e proposte che non riuscirò mai a sintetizzare in poche pagine. Ma se anche ne fossi capace, non credo sia questo quello di cui c'è bisogno, perché un convegno simile è al tempo stesso un punto di arrivo e un punto di partenza. Nel concluderlo, quindi, io penso che bisogna guardare avanti.

Che sia stato un punto di arrivo lo dimostrano le pagine che precedono queste mie conclusioni, fitte di riflessioni che sono a loro volta il risultato di anni di lavoro su questi temi di tutti coloro (ma anche di molti altri, naturalmente) che hanno partecipato al convegno. Fra questi, anche gli appartenenti al gruppo degli "Amici dell'art. 55", che da anni si impegnano per promuovere un'applicazione di tale disposizione coerente con i principi costituzionali.

D'altro canto, che questo convegno sia anche un punto di partenza lo dimostra la quantità di temi ancora aperti che ha messo in evidenza.

E dunque nelle conclusioni provo, guardando al futuro, da un lato a lanciare una proposta operativa, dall'altro ad approfondire un paio di temi tenendo conto della situazione generale del Paese provocata dalla pandemia.

La proposta molto operativa mira a facilitare l'applicazione da parte delle pubbliche amministrazioni dell'art. 55 del Codice del terzo settore, di cui abbiamo discusso in questo convegno. Le attività di coprogrammazione e di coprogettazione che la disposizione prevede siano realizzate dalle amministrazioni insieme con gli enti del terzo settore richiedono competenze di cui le amministrazioni pubbliche normalmente non dispongono. Inoltre l'art. 55, proprio perché configura, come ha affermato la Corte costituzionale, un rapporto fondato sul modello

dell'amministrazione condivisa, richiede, per essere applicato, un regolamento attuativo che aiuti i funzionari pubblici a dar vita ad un modello organizzativo per loro completamente nuovo e radicalmente innovativo del rapporto con gli enti del terzo settore.

Sarebbe quanto mai necessario, pertanto, che un gruppo di studiosi di varie discipline si dedicasse in tempi brevi all'elaborazione di un "regolamento tipo" per l'attuazione dell'art. 55 da mettere a disposizione delle amministrazioni, sulla falsariga di quanto fece nel 2012-2014 Labsus, in collaborazione con il Comune di Bologna, per l'attuazione dell'art. 118, ultimo comma della Costituzione. Se la proposta fosse condivisa, gli "Amici dell'art. 55" potrebbero prendere l'iniziativa, coinvolgendo laddove opportuno anche altri studiosi. Dopo la sentenza n. 131/2020 la strada per un'applicazione innovativa dell'art. 55 è aperta, ma per percorrerla fino in fondo è necessario mettere le amministrazioni in condizioni di applicare tale disposizione e per far ciò un regolamento è indispensabile.

In parallelo all'attività di redazione di questo regolamento, sarebbe necessario avviare un'attività di formazione di dirigenti e funzionari pubblici, a vari livelli, in materia di coprogrammazione e di coprogettazione, in modo che, quando il regolamento-tipo sarà pronto, saranno pronti anche coloro che devono applicarlo. Anche per questo tipo di attività ci sono vari soggetti che potrebbero prendere l'iniziativa; l'importante è farlo in stretto coordinamento con il gruppo che redigerà il regolamento-tipo.

La persona al centro dell'interesse generale

Andando oltre le proposte operative, vorrei chiarire adesso un aspetto del rapporto fra amministrazione condivisa e art. 55 del Codice del terzo settore che penso possa essere

utile tenere presente nell'applicazione di tale disposizione.

Come è noto, nella sentenza n. 131/2020 per la prima volta la Corte costituzionale fa propria la teoria dell'amministrazione condivisa per spiegare le peculiarità del rapporto che in base all'art. 55 del Codice del terzo settore si instaura fra i soggetti pubblici e gli enti del terzo settore. Si crea, spiega la Corte, un "canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato", nell'ambito del quale le attività che si svolgono (coprogrammazione, coprogettazione e partenariato) "si configurano come fasi di un procedimento complesso" espressione di un rapporto tra i soggetti pubblici e gli enti del terzo settore che non è semplicemente un rapporto sinallagmatico, fondato cioè "sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata", bensì è quello che nella teoria dell'amministrazione condivisa è chiamata una "alleanza", fondata "sulla convergenza di obiettivi 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" (corsivo aggiunto).

Il Regolamento per l'amministrazione condivisa ed i patti di collaborazione sono stati pensati nel 2014, prima che l'art. 55 del Codice del terzo settore entrasse in vigore, come strumenti per realizzare l'amministrazione condivisa quando i soggetti privati che collaborano con l'amministrazione pubblica sono semplici cittadini, ma possono essere usati nell'ambito dello stesso modello organizzativo per instaurare rapporti di collaborazione anche fra amministrazioni pubbliche ed enti del terzo settore, per esempio associazioni ambientaliste o culturali. Viceversa, l'art. 55 del Codice può essere usato per realizzare l'amministrazione condivisa

soltanto quando il rapporto di collaborazione si instaura fra un'amministrazione pubblica ed un ente del terzo settore, dando vita ad attività di coprogrammazione, coprogettazione ed accreditamento.

Ma sia l'art. 55 del Codice, sia i patti di collaborazione, hanno una struttura molto simile, perché entrambi realizzano l'amministrazione condivisa e quindi entrambi instaurano fra soggetti pubblici e soggetti privati rapporti "alternativi a quelli del profitto e del mercato", in quanto sono rapporti di tipo paritario (anziché gerarchico), fondati sulla fiducia (anziché sulla diffidenza reciproca), sulla collaborazione (anziché sulla competizione) e sulla convergenza di obiettivi nel perseguimento dell'interesse generale (anziché sulla divergenza fra interessi pubblici e interessi privati). Tutto ciò non è casuale, perché il principio di sussidiarietà è un principio eminentemente relazionale, circolare, che vive della relazione che si instaura fra cittadini e pubbliche amministrazioni.

La possibilità di una convergenza di obiettivi fra soggetti pubblici e soggetti privati è riconosciuta dalla Costituzione stessa all'art. 118, ultimo comma, laddove prevede che i soggetti pubblici "favoriscano" le iniziative che autonomamente i cittadini (compresi gli enti del terzo settore) possono mettere in atto per "lo svolgimento di attività di interesse generale". A ciò si aggiunge ora la pronuncia in esame che, oltre a riconoscere il fondamento costituzionale del terzo settore, riconosce "la specifica attitudine (degli enti del terzo settore) a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale".

L'aggregazione di risorse pubbliche e private per il perseguimento dell'interesse generale, grazie all'instaurarsi di rapporti di collaborazione fra i soggetti pubblici e i soggetti privati, è esattamente il cuore della teoria dell'amministrazione condivisa, ciò che tale

teoria chiama l'alleanza fra istituzioni e cittadini per l'interesse generale.

Nell'amministrazione condivisa i soggetti privati non partecipano, su sollecitazione dell'amministrazione, alle decisioni che questa ultima intende adottare, bensì, sulla base di una propria "autonoma iniziativa" (art. 118, ultimo comma), collaborano su base paritaria e fiduciaria con l'amministrazione alla soluzione dei problemi della comunità ovvero, detto in altri modi, al perseguimento dell'interesse generale.

Ma in cosa consiste l'interesse generale che i soggetti pubblici e quelli privati perseguono congiuntamente grazie all'amministrazione condivisa, quindi anche grazie all'applicazione dell'art. 55?

L'art. 5 del Codice del terzo settore elenca le attività di tali enti che il legislatore considera di interesse generale. È un lungo elenco ma, come tutti gli elenchi, da un lato corre il rischio di non essere esaustivo (perché la complessità della realtà non si lascia ingabbiare in un elenco), dall'altro quello di non essere aggiornato (perché la realtà evolve in continuazione). Meglio, allora, cercare di individuare il nucleo essenziale del concetto di interesse generale.

In questo ci aiuta la Costituzione, il cui art. 3, 2° comma affida alla Repubblica il compito di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che ... impediscono il pieno sviluppo della persona umana...". Se tutte le attività della Repubblica (intesa nella sua accezione più ampia, sia formale, sia materiale) devono essere finalizzate a garantire la piena realizzazione di ciascun essere umano, dei suoi talenti e dei suoi progetti di vita, se ne deduce che tale realizzazione è nell'interesse generale, altrimenti non si impegnerebbero tutte le risorse della "Repubblica" per il raggiungimento di tale obiettivo.

Del resto, tutte le attività di interesse generale elencate all'art. 5 del Codice del terzo settore hanno appunto come obiettivo, diretto o indiretto, il pieno sviluppo della persona. E in questa prospettiva in fondo anche gli interessi pubblici possono essere considerati come la frammentazione in migliaia di centri di riferimento (gli uffici pubblici) dell'interesse generale attraverso lo svolgimento di singole funzioni pubbliche che hanno tutte, alla fine, come unico obiettivo il pieno sviluppo della persona.

Al centro del concetto di interesse generale, insomma, c'è la persona, intesa come soggetto portatore di bisogni (che la Repubblica deve soddisfare), ma anche di capacità (cui la Repubblica, come dispone l'art. 118, ultimo comma, deve dare la possibilità di estrinsecarsi), perché se ciascun membro della società è messo in condizioni di realizzare sé stesso o sé stessa l'intera società ne avrà beneficio.

L'alleanza fra amministrazioni e cittadini per ripartire

Questa centralità della persona diventa ancora più importante in questo momento storico, perché solo tenendo sempre la persona, con le sue esigenze ma anche con le sue capacità, al centro del nostro sistema istituzionale e politico, noi potremo affrontare i prossimi mesi e anni con qualche speranza di uscirne senza troppi danni ai principi ed ai valori costituzionali.

Quando, circa due anni fa, con i relatori di questo convegno e altri amici creammo il gruppo detto goliardicamente "Amici dell'art. 55", ci muovevamo all'interno di una situazione che allora a noi, come a tutti, sembrava normale, ma che oggi ci appare invece come un ricordo venato di nostalgia, un mondo in cui ci si stringeva la mano incontrandosi, in cui ci si abbracciava, in cui non si cambiava la traiettoria dei propri passi incrociando un altro passante sul marciapiede.

In questo convegno abbiamo ragionato insieme sulla epocale sentenza n.131/2020 della Corte costituzionale e sull'art. 55 del Codice del terzo settore come se fossimo ancora in quel mondo. Ma per molti mesi ancora, forse per anni, tutto ciò di cui abbiamo ragionato oggi dovrà essere realizzato in una situazione completamente diversa da tutte quelle che abbiamo conosciuto in passato, una situazione che sta già cominciando a provocare tensioni sociali, violenze, rabbia, disperazione per il futuro.

Tutti noi che abbiamo partecipato a questo convegno siamo classe dirigente, così come lo sono molti di coloro che ci hanno ascoltato. Abbiamo dunque maggiori responsabilità di altri nostri concittadini nell'individuare soluzioni ai nuovi problemi posti da questa nuova situazione, che pone la nostra generazione di fronte ad una sfida storica. Gli storici futuri ci giudicheranno anche sulla base delle risposte che noi sapremo dare oggi, interpretando la realtà e adeguando gli strumenti che conosciamo alla nuova situazione.

Ebbene, una delle risposte che noi possiamo offrire alla società italiana, usando gli strumenti che conosciamo, sta proprio nelle cose di cui abbiamo parlato in questo convegno, perché in questo momento così difficile della storia del nostro Paese noi sappiamo di poter contare su quella alleanza fra amministrazioni e cittadini che molti anni fa abbiamo chiamato amministrazione condivisa, alleanza che in alcuni casi utilizzerà lo strumento dei patti di collaborazione, in altri, nei rapporti con gli enti del TS, utilizzerà gli strumenti offerti dall'art. 55 del Codice del TS.

Realizzare ovunque sia possibile nei prossimi mesi questa alleanza fra cittadini, enti del terzo settore e amministrazioni sarà fondamentale per la tenuta materiale e psicologica del nostro Paese, sotto due profili. Da un lato perché l'amministrazione condivisa moltiplica le risorse utilizzabili per risolvere i problemi di interesse

generale, quindi ci aiuterà nei prossimi mesi ad affrontare meglio le tante difficoltà materiali che ci aspettano, mettendo in campo le infinite energie nascoste nelle nostre comunità. Dall'altro, l'alleanza fra amministrazioni, cittadini ed enti del terzo settore potrà contribuire alla tenuta psicologica e morale del Paese per almeno due motivi.

In primo luogo, perché quando questi soggetti collaborano nel perseguimento dell'interesse generale i cittadini, singoli e associati, sono protagonisti insieme con le istituzioni della soluzione dei problemi che riguardano la comunità, anziché meri destinatari di ordinanze governative che li considerano (ci considerano) come soggetti tendenzialmente irresponsabili da irreggimentare, ricacciandoci in una posizione di totale passività che è il contrario esatto della posizione che ci riconosce invece l'art. 118, ultimo comma. Essere soggetti attivi nel perseguimento, alla pari delle istituzioni,

dell'interesse generale inteso nel senso detto sopra, è qualcosa che ci dà dignità, ci fa sentire che oltre ad essere soggetti obbedienti, com'è giusto, alle ordinanze governative, possiamo anche essere soggetti intraprendenti, non solo nel nostro interesse, ma in quello di tutti.

In secondo luogo, l'alleanza fra amministrazioni, cittadini ed enti del terzo settore potrà contribuire alla tenuta psicologica del Paese, perché quando questi soggetti collaborano "fanno comunità", cioè contribuiscono a rafforzare e a ricostruire i legami che tengono insieme le nostre comunità, producendo beni relazionali, senso di appartenenza, coesione sociale. Nella traversata del deserto che ci aspetta nei prossimi mesi per colpa del virus sarà essenziale "fare comunità", per non ritrovarci da soli ad affrontare le difficoltà che ci aspettano e quelle che già stiamo affrontando.

"L'alleanza fra amministrazioni, cittadini ed enti del terzo settore potrà contribuire alla tenuta psicologica del Paese, perché quando questi soggetti collaborano fanno comunità"

Autori.



●
**Gregorio
Arena**

Biografia

Gregorio Arena è stato professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università di Trento dal 1985 al 2015. È Presidente di Labsus, il Laboratorio per la sussidiarietà, che ha fondato nel 2005. Fra le pubblicazioni, oltre a decine di editoriali in www.labsus.org, si segnala la recente monografia intitolata "I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni", Milano, Touring Club Italiano, 2020.



●
**Carlo
Borzaga**

Biografia

Carlo Borzaga è professore ordinario di Politica economica all'Università degli Studi di Trento. Presidente di Euricse dal 2008, è stato tra i fondatori del network europeo Emes (Emergence of Social Enterprises) e di Iris Network (il network italiano delle istituzioni di ricerca che si occupano di impresa sociale), che ha anche presieduto. Ha scritto e curato numerosi libri e saggi sul tema del mercato del lavoro, delle imprese sociali e cooperative, dei sistemi di welfare.



**Daria
de Pretis**

Biografia

Daria de Pretis, professoressa ordinaria di diritto amministrativo, è dal 2014 Giudice della Corte costituzionale, nominata dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano. È stata Rettore dell'Università di Trento e componente della Giunta della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane. È Senatrice accademica onoraria delle Università di Bolzano e di Innsbruck. Fa parte di numerose associazioni giuridiche italiane e internazionali e di comitati editoriali o scientifici di riviste e collane giuridiche.



**Luca
Gori**

Biografia

Luca Gori (Pistoia, 1983), PhD in Law, è ricercatore in diritto costituzionale alla Scuola Superiore Sant'Anna, dove coordina le attività del Centro di ricerca Maria Eletta Martini, in tema di terzo settore. Insegna diritto del terzo settore nell'Università di Pisa. Autore, insieme a E. Rossi e P. Consorti, del manuale *Diritto del terzo settore* (Il Mulino, 2018).



**Paola
Iamiceli**

Biografia

Paola Iamiceli è professoressa ordinaria di diritto privato presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Trento. Coordina e partecipa a progetti di ricerca in ambito nazionale e internazionale. È autrice di numerose pubblicazioni nel campo del diritto privato europeo, delle reti di imprese, degli enti del terzo settore. Insegna, in italiano e in inglese, diritto privato, diritto privato europeo e diritto delle reti di imprese.



**Gianfranco
Marocchi**

Biografia

Gianfranco Marocchi è nel gruppo di direzione della rivista *Impresa Sociale* e vicedirettore di *Welforum*. È consulente di imprese sociali e pubbliche amministrazioni su esperienze di coprogrammazione e coprogettazione. È co-direttore della *Biennale della Prossimità*.



Silvia
Pellizzari

Biografia

Silvia Pellizzari è ricercatrice di Diritto amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento. Presso l'ateneo trentino è altresì titolare dei corsi di Diritto amministrativo dei servizi sociali e Diritto amministrativo comparato. Collabora con Euricse dal 2011 occupandosi di forme di partenariato pubblico-privato dei servizi di interesse generale tra cui, in particolare, quelle a rilevanza sociale.



Felice
Scalvini

Biografia

Felice Scalvini, avvocato, allievo di Guido Rossi, è entrato a 23 anni nel mondo della finanza, ma a 29 anni, l'ha abbandonato per dedicarsi al nascente fenomeno della cooperazione sociale, della quale è stato leader nazionale, promuovendo Federsolidarietà e Consorzio Cgm, dei quali è stato primo presidente. Ha promosso la nascita di Assifero di cui è tutt'ora presidente. È stato tra gli ideatori e promotori del Forum nazionale del terzo settore. È direttore responsabile della rivista Impresa sociale.



Appendice.

SENTENZA N. 131

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

67

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Umbria 11 aprile 2019, n. 2 (Disciplina delle cooperative di comunità), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-20 giugno 2019, depositato in cancelleria il 19 giugno 2019, iscritto al numero 70 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numero 32, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;

udito il Giudice relatore Luca Antonini ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 20 maggio 2020; deliberato nella camera di consiglio del 20 maggio 2020.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 17-20 giugno 2019 e depositato il 19 giugno 2019 (reg. ric. n. 70 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Umbria 11 aprile 2019, n. 2 (Disciplina delle cooperative di comunità).

Ai fini di tale legge regionale, e «in assenza di norme nazionali che le riconoscano, sono considerate “cooperative di comunità” le società cooperative, costituite ai sensi degli articoli 2511 e seguenti del codice civile ed iscritte all’Albo delle cooperative di cui all’articolo 2512 del codice civile e all’articolo 223-sexiesdecies delle disposizioni per l’attuazione del codice civile, le quali, anche al fine di contrastare fenomeni di spopolamento, declino economico, degrado sociale urbanistico, perseguono l’interesse generale della comunità in cui operano, promuovendo la partecipazione dei cittadini alla gestione di beni o servizi collettivi, nonché alla valorizzazione, gestione o all’acquisto collettivo di beni o servizi di interesse generale» (art. 2); tali cooperative, oltre a rispettare quanto previsto dalle norme del codice civile in materia di società cooperative, stabiliscono la propria sede e operano in uno o più Comuni della Regione, nonché prevedono nello statuto o nel regolamento forme di coinvolgimento dei soggetti appartenenti alla comunità di riferimento, modalità di partecipazione degli stessi all’assemblea dei soci e la possibilità di nominarli nel consiglio di amministrazione.

Tali cooperative hanno «come obiettivo la produzione di vantaggi a favore di una comunità territoriale definita alla quale i soci promotori appartengono o eleggono come propria nell’ambito di iniziative a sostegno dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale volte a rafforzare il sistema produttivo integrato e a valorizzare le risorse e le vocazioni territoriali e delle comunità locali nonché a favorire la creazione di offerte di lavoro» (art. 1).

68 Sono previsti sia la istituzione, presso la Giunta regionale, di un albo regionale delle cooperative di comunità (art. 3), sia interventi finalizzati a sostenere il processo di sviluppo di tali cooperative, consistenti in finanziamenti agevolati, contributi in conto capitale e incentivi per la creazione di nuova occupazione (art. 4).

L’art. 5, rubricato «Strumenti e modalità di raccordo», al comma 1 prevede tra l’altro che la Regione «riconoscendo il rilevante valore sociale e la finalità pubblica della cooperazione in generale e delle cooperative di comunità in particolare [...] b) disciplina le modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell’accreditamento previste dall’articolo 55 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell’articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106) e le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità e adotta appositi schemi di convenzione-tipo che disciplinano i rapporti tra le cooperative di comunità e le stesse amministrazioni pubbliche operanti nell’ambito regionale».

La disposizione statale richiamata stabilisce al comma 1 che le amministrazioni pubbliche, nell’esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività degli enti del Terzo settore (ETS), assicurano il coinvolgimento attivo di questi ultimi «attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona», definendo nei commi successivi i caratteri essenziali delle tre suddette forme.

1.1.– Secondo il ricorrente, la disposizione recata dall’impugnato art. 5, comma 1, lettera b), si porrebbe in contrasto con quella statale da essa richiamata perché prevederebbe il coinvolgimento anche delle cooperative di comunità nelle attività di programmazione, progettazione e accreditamento: infatti, l’art. 55 del 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», limiterebbe detto coinvolgimento ai soli ETS, elencati dall’art. 4 dello stesso decreto, tra i quali non sarebbero ricomprese le cooperative di comunità.

In aggiunta, si sottolinea che il coinvolgimento delle cooperative di comunità previsto dalla norma regionale comporterebbe «nella sostanza, l’omologazione di quelle agli enti del Terzo settore i quali, invece, così come tassativamente elencati, sono gli unici soggetti legittimati, secondo la normativa statale di riferimento, a partecipare attivamente alla programmazione statale degli interventi di utilità sociale».

In tal modo, la norma regionale avrebbe ampliato il novero dei soggetti del Terzo settore, individuati e disciplinati dalla legge statale e dal diritto privato, così invadendo la materia dell’ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (è richiamata la sentenza n. 185 del 2018).

2.– Con atto depositato il 26 luglio 2019 si è costituita la Regione Umbria, in persona del Presidente pro tempore, chiedendo che il ricorso sia dichiarato infondato.

La resistente evidenzia anzitutto che le cooperative di comunità, pur essendo ormai molto diffuse sul territorio, non sono normativamente disciplinate a livello nazionale.

Ricorda poi i contenuti di una proposta di legge di iniziativa parlamentare presentata alla Camera dei deputati nella XVII legislatura, avente a oggetto proprio la disciplina di tali cooperative, mai divenuta legge.

Segnala anche che diverse Regioni hanno approvato norme sulle cooperative di comunità con specifiche leggi (Abruzzo, Liguria, Puglia, Sardegna e Sicilia) oppure inserendo articoli a queste dedicati nelle leggi regionali sulla cooperazione (Basilicata, Emilia-Romagna, Lombardia e Toscana).

2.1.– Con riferimento al motivo di ricorso, la Regione Umbria osserva che dalla definizione di cooperativa di comunità fornita dall’art. 2 della legge regionale impugnata risulterebbero «evidenti [...] le finalità di carattere sociale perseguite da tale tipo di società», e ciò farebbe ritenere le cooperative di comunità sempre ricomprese nell’ambito degli ETS tra i quali l’art. 4 del d.lgs. n. 117 del 2017 menziona «le imprese sociali, incluse le cooperative sociali».

In particolare, la definizione di impresa sociale è fornita dall’art. 1, comma 1, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, recante «Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell’articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106» e le cooperative di comunità ben vi rientrerebbero poiché tale norma statale consente di acquisire la qualifica di impresa sociale a tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti in forma di società, che, in conformità alle disposizioni del citato decreto, «esercitano in via stabile e principale un’attività d’impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività».

A sostegno della qualificazione delle cooperative di comunità come specifica forma di impresa sociale la resistente riporta anche alcuni passaggi dello «Studio di fattibilità per lo sviluppo delle cooperative di comunità», tratto dal sito del Ministero dello sviluppo economico.

In conclusione, le cooperative di comunità, in quanto riconducibili al modello della impresa sociale, rientrerebbero nell’ambito degli ETS e, pertanto, la norma regionale impugnata non violerebbe in alcun modo la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell’ordinamento civile.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria con la quale replica agli argomenti esposti dalla Regione Umbria nell’atto di costituzione nonché, in prossimità dell’udienza, delle brevi note ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera c).

In particolare, la memoria sottolinea che il d.lgs. n. 112 del 2017, innovando rispetto alla previgente disciplina della impresa sociale (contenuta nel decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155 recante «Disciplina dell’impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118», oggi abrogato), non farebbe più riferimento «al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale» (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 155 del 2006), ma all’esercizio, in via stabile e principale, di «un’attività di impresa di interesse generale» (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 2017). Inoltre, l’elenco delle attività considerate di interesse generale, contenuto nell’art. 2, ricalcherebbe solo in parte quello dell’abrogato art. 2 del d.lgs. n. 155 del 2006, avendo aggiunto molti altri settori in cui l’impresa sociale può esercitare l’attività.

Ricorda poi che il citato d.lgs. n. 112 del 2017 equipara ex lege alle imprese sociali le cooperative sociali

costituite ai sensi della legge 8 novembre 1991, n. 381 (Disciplina delle cooperative sociali), a prescindere dal possesso, da parte delle seconde, di tutti i requisiti che, per lo stesso decreto delegato, un'impresa deve necessariamente possedere per poter essere qualificata come impresa sociale.

La memoria afferma quindi che le cooperative di comunità, come individuate dal legislatore umbro, non presenterebbero le caratteristiche né delle imprese sociali, né delle cooperative sociali, essendo prive dei connotati tipici e propri di tali tipologie di imprese. Ciò in quanto la forma societaria normata dall'art. 2 della legge regionale impugnata si caratterizzerebbe soltanto per il semplice e generico scopo mutualistico proprio di tutte le società cooperative, ai sensi dell'art. 2511 del codice civile, e non integrerebbe, soprattutto sul piano oggettivo, «le tipologie, d'impresa e societarie, puntualmente definite e disciplinate, rispettivamente, dal d.lgs. n. 112/2017 e dalla l. n. 381/1991», in ragione delle specifiche e tassative attività esercitate.

Quanto ai contenuti dello studio di fattibilità richiamato dalla difesa della Regione, la memoria non li ritiene rilevanti: per un verso, il documento risale al 2016, ed è quindi anteriore sia alla revisione della disciplina in materia di impresa sociale, sia alla riforma degli ETS; per altro verso, il fatto che lo stesso analizza le cooperative di comunità essenzialmente dal punto di vista sociale ed economico confermerebbe che si sarebbe in presenza di un fenomeno non giuridico.

Nelle brevi note, il ricorrente ribadisce che il coinvolgimento nelle attività di cui all'art. 55 del d.lgs. n. 117 del 2017 sarebbe riservato ai soli ETS; pertanto, non ne avrebbero titolo i «soggetti che, pur presentando tratti per certi versi assimilabili a quelli degli enti tipizzati» – ma tali non sarebbero le cooperative di comunità –, non possiedono la qualifica di ETS. Le eventuali eccezioni a tale regola sarebbero puntualmente previste e disciplinate dal d.lgs. n. 117 del 2017 che, infatti, ha espressamente individuato ipotesi di enti del Terzo settore ex lege, quali le cooperative sociali costituite ai sensi della legge n. 381 del 1991 e l'Associazione della Croce Rossa italiana.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Umbria 11 aprile 2019, n. 2 (Disciplina delle cooperative di comunità).

La legge regionale in esame considera cooperative di comunità le società cooperative che «anche al fine di contrastare fenomeni di spopolamento, declino economico, degrado sociale urbanistico, perseguono l'interesse generale della comunità in cui operano, promuovendo la partecipazione dei cittadini alla gestione di beni o servizi collettivi, nonché alla valorizzazione, gestione o all'acquisto collettivo di beni o servizi di interesse generale» (art. 2).

Secondo la suddetta legge regionale, le società cooperative, per ottenere il riconoscimento di cooperativa di comunità, stabiliscono la propria sede e operano in uno o più Comuni della Regione, nonché prevedono nello statuto o nel regolamento forme di coinvolgimento dei soggetti appartenenti alla comunità di riferimento, modalità di partecipazione degli stessi all'assemblea dei soci e la possibilità di nominarli nel consiglio di amministrazione. Tali cooperative, infatti, hanno «come obiettivo la produzione di vantaggi a favore di una comunità territoriale definita alla quale i soci promotori appartengono o eleggono come propria nell'ambito di iniziative a sostegno dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale volte a rafforzare il sistema produttivo integrato e a valorizzare le risorse e le vocazioni territoriali e

delle comunità locali nonché a favorire la creazione di offerte di lavoro» (art. 1).

Sono previsti sia la istituzione, presso la Giunta regionale, di un albo regionale delle cooperative di comunità (art. 3), sia interventi finalizzati a sostenere il processo di sviluppo di tali cooperative, consistenti in finanziamenti agevolati, contributi in conto capitale e incentivi per la creazione di nuova occupazione (art. 4).

L'art. 5, rubricato «Strumenti e modalità di raccordo», al comma 1 prevede, tra l'altro, che la Regione «riconoscendo il rilevante valore sociale e la finalità pubblica della cooperazione in generale e delle cooperative di comunità in particolare [...] b) disciplina le modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento previste dall'articolo 55 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106) e le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità e adotta appositi schemi di convenzione-tipo che disciplinano i rapporti tra le cooperative di comunità e le stesse amministrazioni pubbliche operanti nell'ambito regionale».

1.1.– Secondo il ricorrente, la disposizione recata dall'impugnato art. 5, comma 1, lettera b), si porrebbe in contrasto con quella statale da essa richiamata perché prevederebbe il coinvolgimento anche delle cooperative di comunità nell'attività di programmazione, progettazione e accreditamento: infatti, l'art. 55 del 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» (d'ora in avanti CTS) limiterebbe detto coinvolgimento ai soli enti del Terzo settore (ETS), individuati dall'art. 4 del decreto stesso, tra i quali non sarebbero ricomprese le cooperative di comunità. La previsione del coinvolgimento delle cooperative di comunità comporterebbe, «nella sostanza, l'omologazione di quelle agli enti del Terzo settore i quali, invece, così come tassativamente elencati, sono gli unici soggetti legittimati, secondo la normativa statale di riferimento, a partecipare attivamente alla programmazione statale degli interventi di utilità sociale».

In tal modo, la norma regionale amplierebbe il novero dei soggetti del Terzo settore, individuati e disciplinati dalla legge statale e dal diritto privato, così invadendo la materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

1.2.– A confutazione della censura, la resistente argomenta che la definizione di cooperativa di comunità fornita dal legislatore regionale renderebbe evidenti le finalità di carattere sociale perseguite da tale tipo di società, oggetto di disciplina da parte di numerose Regioni, ma non da parte dello Stato.

Nel senso della infondatezza del ricorso, essa richiama l'elencazione degli ETS contenuta nell'art. 4 CTS e, in particolare, «le imprese sociali, incluse le cooperative sociali». Le cooperative di comunità rientrerebbero, infatti, in ogni caso nella definizione di impresa sociale posta dall'art. 1 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, recante «Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106», poiché tale qualifica spetterebbe a tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti in forma di società, che, in conformità alle disposizioni del citato decreto, «esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività».

2.– La questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

2.1.– Nel ricorso statale assume un ruolo centrale il contenuto dell'art. 55 CTS, che la norma regionale impugnata renderebbe riferibile a un soggetto, la cooperativa di comunità, privo della qualifica di ETS.

Su tale norma statale è quindi opportuno soffermarsi.

Questa, al comma 1, stabilisce che le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività degli ETS, ne assicurano il coinvolgimento attivo «attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle

norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona».

Nei commi successivi la suddetta disposizione specifica che:

«2. La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.

3. La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2.

4. Ai fini di cui al comma 3, 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».

Il citato art. 55, che apre il Titolo VII del CTS, disciplinando i rapporti tra ETS e pubbliche amministrazioni, rappresenta dunque una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.

72 Quest'ultima previsione, infatti, ha esplicitato nel testo costituzionale le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della «profonda socialità» che connota la persona umana (sentenza n. 228 del 2004) e della sua possibilità di realizzare una «azione positiva e responsabile» (sentenza n. 75 del 1992): fin da tempi molto risalenti, del resto, le relazioni di solidarietà sono state all'origine di una fitta rete di libera e autonoma mutualità che, ricollegandosi a diverse anime culturali della nostra tradizione, ha inciso profondamente sullo sviluppo sociale, culturale ed economico del nostro Paese. Prima ancora che venissero alla luce i sistemi pubblici di welfare, la creatività dei singoli si è espressa in una molteplicità di forme associative (società di mutuo soccorso, opere caritatevoli, monti di pietà, ecc.) che hanno quindi saputo garantire assistenza, solidarietà e istruzione a chi, nei momenti più difficili della nostra storia, rimaneva escluso.

Nella suddetta disposizione costituzionale, valorizzando l'originaria socialità dell'uomo (sentenza n. 75 del 1992), si è quindi voluto superare l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una «autonoma iniziativa dei cittadini» che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese.

Si è identificato così un ambito di organizzazione delle «libertà sociali» (sentenze n. 185 del 2018 e n. 300 del 2003) 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» (sentenza n. 309 del 2013).

È in espressa attuazione, in particolare, del principio di cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost., che l'art. 55 CTS realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria – strutturando e ampliando una prospettiva che era già stata prefigurata, ma limitatamente a interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale, nell'art. 1, comma 4, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) e quindi dall'art. 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 marzo 2001 (Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328) –.

L'art. 55 CTS, infatti, pone in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare, «nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona», il coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, nella progettazione e nell'organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale definiti dall'art. 5 del medesimo CTS.

Ciò in quanto gli ETS sono identificati dal CTS come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a «perseguire il bene comune» (art. 1), a svolgere «attività di interesse generale» (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97).

Tali elementi sono quindi valorizzati come la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici: secondo le disposizioni specifiche delle leggi di settore e in coerenza con quanto disposto dal codice medesimo, agli ETS, al fine di rendere più efficace l'azione amministrativa nei settori di attività di interesse generale definiti dal CTS, è riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale.

Gli ETS, in quanto rappresentativi della "società solidale", del resto, spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno".

73 Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la «co-programmazione», la «co-progettazione» e il «partenariato» (che può condurre anche a forme di «accreditamento») si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico.

Il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi 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.

Del resto, lo stesso diritto dell'Unione – anche secondo le recenti direttive 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, nonché in base alla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia (in particolare Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 28 gennaio 2016, in causa C-50/14, CASTA e a. e Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a., che tendono a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà) – mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri 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).

2.2.– Lo specifico modello di condivisione della funzione pubblica prefigurato dal richiamato art. 55 è però riservato in via esclusiva agli enti che rientrano nel perimetro definito dall'art. 4 CTS, in forza del quale costituiscono il Terzo settore gli enti che rientrano in specifiche forme organizzative tipizzate (le organizzazioni

di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le società di mutuo soccorso, le reti associative, le imprese sociali e le cooperative sociali) e gli altri enti "atipici" (le associazioni riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato diversi dalle società) che perseguono, «senza scopo di lucro, [...] 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», e che risultano «iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore».

Agli enti che fuoriescono da tale perimetro legale non possono essere riferibili le medesime forme di coinvolgimento previste dall'art. 55 CTS: esiste una stretta connessione tra i requisiti di qualificazione degli ETS e i contenuti della disciplina del loro coinvolgimento nella funzione pubblica.

Infatti, la originale e innovativa (nella sua attuale ampiezza) forma di collaborazione che si instaura mediante gli strumenti delineati dall'art. 55 CTS richiede, negli enti privati che possono prendervi parte, la rigorosa garanzia della comunanza di interessi da perseguire e quindi la effettiva "terzietà" (verificata e assicurata attraverso specifici requisiti giuridici e relativi sistemi di controllo) rispetto al mercato e alle finalità di profitto che lo caratterizzano.

2.3.– Risulta quindi pertinente, salvo quanto si chiarirà di seguito, la censura del ricorrente che prefigura una violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile: in effetti, qualora la norma impugnata mirasse al coinvolgimento anche di ogni forma di cooperativa di comunità nelle attività previste dall'art. 55 CTS si verificherebbe, come appunto rileva il ricorso statale, un'indebita omologazione di tali cooperative agli ETS, «i quali, invece, così come tassativamente elencati, sono gli unici soggetti legittimati, secondo la normativa statale di riferimento, a partecipare attivamente alla programmazione statale degli interventi di utilità sociale».

Questa Corte nella sentenza n. 185 del 2018 ha, infatti, precisato che ricade tipicamente nella competenza statale nella materia «ordinamento civile» non solo la conformazione specifica e l'organizzazione degli ETS, ma anche la definizione delle «regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche».

Il legislatore regionale, quindi, se da un lato è abilitato, nell'ambito delle attività che ricadono nelle materie di propria competenza, a declinare più puntualmente, in relazione alle specificità territoriali, l'attuazione di quanto previsto dall'art. 55 CTS, non può, dall'altro, alterare le regole essenziali delle forme di coinvolgimento attivo nei rapporti tra gli ETS e i soggetti pubblici.

2.3.1.– Tuttavia, va rilevato che la legge reg. Umbria n. 2 del 2019 non contiene, in nessuna sua disposizione, un'espressa qualificazione delle cooperative di comunità come ETS.

Ai sensi dell'art. 1 della legge regionale impugnata, il riconoscimento e la promozione da parte della Regione del ruolo e della funzione delle cooperative di comunità si realizzano, infatti, «nel rispetto degli articoli 45, 117 e 118, quarto comma della Costituzione e della normativa nazionale», della quale vengono necessariamente qui in rilievo il CTS e il d.lgs. n. 112 del 2017 sull'impresa sociale.

Piuttosto, l'art. 2 della legge regionale, nel riferirsi in termini generali alle società cooperative, lascia ai soggetti che le costituiscono la libertà di scegliere quale sottotipo adottare all'interno della comune forma societaria cooperativa: in sostanza, se costituire una cooperativa sociale ai sensi della legge 8 novembre 1991, n. 381 (Disciplina delle cooperative sociali), una cooperativa a mutualità prevalente, ai sensi degli articoli da 2512 a 2514 del codice civile, ovvero una cooperativa il cui statuto non contempli le clausole di non lucratività di cui all'art. 2514 cod. civ.

Ne deriva che le cooperative di comunità, proprio in forza della normativa statale, possono: a) essere costituite come cooperative sociali e, ai sensi dell'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 112 del 2017, «acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali»; oppure b) essere qualificate come imprese sociali, in quanto però rispettino i requisiti costitutivi previsti dal d.lgs. n. 112 del 2017 – tra i quali in primo luogo l'assenza di scopo

di lucro – e si iscrivano nell'apposita sezione del registro delle imprese, manifestando così l'adesione al complessivo regime della impresa sociale, atteso che, per tale tipologia di ETS, il predetto adempimento «soddisfa il requisito dell'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore» (art. 11, comma 3, CTS).

In entrambe queste ipotesi non è imputabile, a carico dell'impugnato art. 5, comma 1, lettera b), della legge reg. Umbria n. 2 del 2019, alcuna alterazione dell'impianto dell'art. 55 CTS: le cooperative di comunità saranno infatti qualificate come imprese sociali e quindi come ETS.

Nell'ipotesi, invece, che le cooperative di comunità siano diversamente costituite (perché gli statuti non contemplano la clausola di non lucratività di cui all'art. 2514 cod. civ.) o qualificate (perché le cooperative non ritengano di acquisire la qualifica di impresa sociale), rimane fermo – contrariamente all'assunto della difesa regionale secondo cui le evidenti finalità di carattere sociale perseguite dalle cooperative di comunità farebbero sempre ricomprendere quest'ultime nell'ambito delle imprese sociali – che alle stesse non sono riferibili le forme di coinvolgimento attivo disciplinate dall'art. 55 CTS.

La norma impugnata ben può però essere interpretata nel senso di non contraddire questa conclusione, in quanto – oltre a prevedere l'adozione di «appositi schemi di convenzione-tipo che disciplinano i rapporti tra le cooperative di comunità e le stesse amministrazioni pubbliche operanti nell'ambito regionale» – demanda alla Regione un duplice compito: quello di disciplinare «le modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento previste dall'articolo 55 del [CTS] e le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità».

L'uso della congiunzione «e» nell'ultima parte del richiamato periodo conferma un'interpretazione per cui la disciplina delle modalità di attuazione degli istituti previsti dall'art. 55 CTS è tenuta distinta da quella delle forme di coinvolgimento che le cooperative di comunità, in quanto tali (quando cioè non qualificabili come ETS), possono avere con i soggetti pubblici: essendo gli ambiti concettuali dei due sistemi riconducibili a fonti diverse, questi non sono assimilati quanto a regime.

Tale interpretazione consente, in definitiva, di escludere il vulnus prospettato dal ricorrente, perché la norma censurata non comporta alcuna omologazione tra un soggetto estraneo al Terzo settore e quelli che vi rientrano. Essa, infatti, consente di disciplinare: a) le modalità attuative dell'art. 55 CTS, avendo a riguardo gli ETS, come qualificati dalla normativa statale (e, quindi, anche le cooperative di comunità che in base alla suddetta normativa siano tali); b) le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità, che siano "soltanto" così qualificabili (e non anche come ETS) e che non potranno essere coinvolte con gli stessi strumenti e modalità riservati dal legislatore statale agli ETS ai sensi del citato art. 55 CTS.

Alla stregua delle considerazioni fin qui svolte, va da sé che gli schemi di convenzione-tipo, richiamati dalla disposizione impugnata e da adottare da parte della Regione, sono necessariamente diversi, quanto a presupposti e contenuti, dalle forme di coinvolgimento tipicamente disciplinate per gli ETS, perché, qualora attengano a cooperative di comunità non qualificabili all'interno di tale perimetro, la relazione convenzionale con l'ente pubblico si pone su basi diverse da quella accordata ai primi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Umbria 11 aprile 2019, n. 2 (Disciplina delle cooperative di comunità), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 giugno 2020.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



www.euricse.eu
press@euricse.eu

