

GLI ISTITUTI GIURIDICI COLLABORATIVI DEL CODICE DEL TERZO SETTORE: UN'OPPORTUNITÀ PER LE ASSOCIAZIONI SPORTIVE DILETTANTISTICHE

Angelo Francini

Dottore in Giurisprudenza

Abstract

Lo studio si propone di analizzare la funzione di inclusione sociale dello sport, in particolare modo di quello dilettantistico, e di come questa possa essere rafforzata dalle recenti riforme del Terzo Settore e dello sport.

Nello specifico, il lavoro intende approfondire le nuove opportunità che si prospettano per le Associazioni Sportive Dilettantistiche con la qualificazione come Ente del Terzo Settore nonché le motivazioni che possono incentivare la scelta di assumere detta qualificazione, con particolare riguardo alle nuove forme di collaborazione con la PA.

Parole chiave: Associazioni sportive dilettantistiche, Co-programmazione, Co-progettazione, Codice del Terzo Settore, Ente del Terzo Settore

Abstract

The study aims to analyze the social inclusion function of sport, especially the non-professional one, and how this function can be strengthened by the recent reforms of the Third Sector and of sport.

Specifically, the research intends to focus on the new opportunities lying ahead for Amateur Sports Associations with the qualification as a Third Sector Body, as well as the reasons that may lead to take this qualification, with particular emphasis on the new forms of collaboration with the Public Administration.

Keywords: Amateur sports associations, Co-programming, Co-planning, Third Sector Code, Third Sector Body

1. Premessa

Con il recente d.lgs. n. 36 del 28 febbraio 2021, in attuazione della delega contenuta nella l. n. 86 del 2019,¹ sono state dettate norme in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, di riordino e riforma della previgente disciplina.²

¹ L. 8 agosto 2019, n. 86, Deleghe al governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione; d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36, Attuazione dell'articolo 5 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo (G.U. n. 67 del 18 marzo 2021).

² In ragione della delega contenuta nella l. n. 86 del 2019, in relazione ad altre tematiche sempre sulla materia, sono stati emanati altri 4 decreti legislativi: il d.lgs. n. 37 del 2021, *Attuazione dell'articolo 6 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante misure in materia di rapporti di rappresentanza degli atleti e delle società sportive e di accesso ed esercizio della professione di agente sportivo*; il d.lgs. n. 38 del 2021, *Attuazione dell'articolo 7 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante misure in materia di riordino e riforma delle norme di*

Il primo dei principi e criteri direttivi cui si ispira la riforma, contenuto nell'art. 5, comma 1, lett. a) della legge delega, sancisce il “riconoscimento del carattere sociale e preventivo-sanitario dell'attività sportiva, quale strumento di miglioramento della qualità della vita e della salute, nonché quale mezzo di educazione e di sviluppo sociale”.

Sotto detto profilo, un ruolo determinante è svolto dalle associazioni (e società) sportive dilettantistiche, anche solo perché nel nostro Paese “la realtà dilettantistica costituisce il settore assolutamente dominante nella realtà sportiva, stante la sua assoluta prevalenza numerica rispetto al settore professionistico”.³

La dimensione sociale e formativa dello sport, quindi, si concretizza principalmente nell'ambito dei club sportivi e, ancor di più, degli enti sportivi dilettantistici che consentono il passaggio dal livello individuale dello sport a quello collettivo e si presentano come la “genuina espressione della comunità degli aderenti che nel tempo si è in totale spontaneità concretizzata, chiaramente aspirando alla realizzazione pragmatica e, al tempo stesso, genuina dei valori etici altamente significativi”⁴ di rispetto degli altri e delle regole condivise.

Anche se il d.l. n. 41 del 22 marzo 2021, cosiddetto “Decreto sostegni”, convertito con modificazione con l. n. 69 del 21 maggio 2021, rinviava l'entrata in vigore del d.lgs. n. 36 del 2021 al 1° gennaio 2022, fatta eccezione per le disposizioni sul lavoro sportivo per le quali era già prevista l'applicabilità dal 1° luglio 2022, il provvedimento è rilevante sin dalla sua emanazione, prioritariamente per gli obiettivi di inclusione sanciti e per l'esplicitazione del principio di libertà cui deve sempre ispirarsi l'esercizio di qualsiasi attività sportiva, “sia essa svolta in forma individuale o collettiva, sia in forma professionistica o dilettantistica”, come affermato dall'art. 3, comma 1, dello stesso.

Proprio all'articolo 3, comma 1, nelle varie lettere che lo compongono, il d.lgs. n. 36 intende “riconoscere il valore culturale, educativo e sociale dell'attività sportiva, quale strumento di miglioramento della qualità della vita e di tutela della salute, nonché quale mezzo di coesione territoriale” (lett. a) con particolare riguardo per le persone disabili cui, attraverso la pratica sportiva, vuole assicurare “il pieno inserimento nella società civile” (lett. f) e per le donne, nei cui riguardi mira a “promuovere la pari opportunità [...] nelle prestazioni di lavoro sportivo, tanto nel settore professionistico, quanto in quello dilettantistico” (lett. b).

Detti principi ed obiettivi e l'affermazione del ruolo positivo svolto dallo sport ai fini dell'inclusione sociale risultano pienamente coerenti con quanto affermato a livello europeo in merito al contributo che lo sport può dare per l'attuazione della Strategia Europa 2020⁵ per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e per “garantire lo sviluppo sostenibile e [...] far fronte in modo adeguato alle sfide generali in termini socioeconomici e di sicurezza che si pongono all'UE, ivi compresa la migrazione, l'esclusione sociale, la radicalizzazione, che può sfociare nell'estremismo violento, la disoccupazione nonché gli stili di vita malsani e l'obesità”.⁶

2. Sport e inclusione sociale nella normativa eurounitaria, internazionale e nazionale

L'originaria assenza di una competenza specifica non ha mai impedito alla Comunità europea, prima, ed all'Unione Europea, poi, di intervenire in ambito sportivo.

“Infatti, l'ormai da tempo riconosciuta funzione sociale ed educativa dello sport ha rappresentato il necessario punto di contatto tra l'attività sportiva ed i settori della gioventù, dell'educazione e della formazione rispetto ai

sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi; il d.lgs. n. 39 del 2021, Attuazione dell'articolo 8 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recente semplificazione di adempimenti relativi agli organismi sportivi e il d.lgs. n. 40 del 2021, Attuazione dell'articolo 9 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante misure in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali.

³ R. Carmina, *Gli enti sportivi dilettantistici*, Milano, CEDAM, 2017, p. IX.

⁴ L. Di Nella, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1999, pp. 180 ss.

⁵ COM (2010) 2020 final) - Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

⁶ *Risoluzione del Consiglio e dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sul piano di lavoro dell'Unione Europea per lo sport (1° luglio 2017 - 31 dicembre 2020) (2017/C 189/02) I. Introduzione, punto 5, p. 1/12.*

quali l'Unione Europea (e prima ancora la Comunità europea) ha sempre potuto rivendicare una propria competenza".⁷

La Comunicazione della Commissione dal titolo "La Comunità Europea e lo sport" del 19 settembre 1991, la Carta europea dello sport del 1992, che invita gli Stati membri a garantire l'accesso all'attività sportiva a tutti gli individui,⁸ la Dichiarazione allegata al Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997⁹ e la cd. "Relazione di Helsinki sullo sport",¹⁰ sono tutti documenti che riconoscono la rilevanza educativa e sociale dello sport, in particolare, nel forgiare l'identità delle persone ed avvicinarle tra loro.

Tale riconoscimento è riaffermato nella Dichiarazione sulla specificità dello sport nel corso del Consiglio europeo di Nizza del 7-9 dicembre 2000, con la definizione dello sport come "fattore di inserimento, di partecipazione alla vita sociale, di tolleranza, di accettazione delle differenze e di rispetto delle regole"¹¹ e con l'importanza assegnata alle federazioni sportive e al volontariato.

Con il Libro Bianco sullo sport di luglio 2007¹² ed il relativo Piano d'azione "Pierre de Coubertin" del 2008, poi, viene ulteriormente sancita l'importanza che lo sport può avere per la piena affermazione dei principi solidaristici fondanti l'Unione,¹³ per il rafforzamento delle relazioni tra l'Europa e il resto del mondo, per il benessere della collettività sia in termini di tutela della salute che di vantaggi economici derivanti dalla riduzione della spesa sanitaria pubblica¹⁴ e, in parallelo, viene affermato il rilievo delle organizzazioni sportive amatoriali proprio in quanto strumento di attuazione di detti principi ed obiettivi.¹⁵

Il Libro Bianco afferma come lo sport, promuovendo il senso di appartenenza e di partecipazione, contribuisca alla coesione sociale ed allo sviluppo di una società più integrata e possa essere tramite per l'attuazione del principio di parità di genere e di inclusione delle persone più fragili in quanto appartenenti a minoranze etniche o disabili¹⁶ e ne evidenzia l'enorme potenzialità quale mezzo per "riunire e raggiungere tutti, indipendentemente dall'età o dall'origine sociale".¹⁷

Infine, dal 1° dicembre 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, lo sport rientra nelle competenze di completamento, coordinamento e sostegno dell'Unione.

⁷ S. Bastianon, *Il modello sportivo europeo e la condizione giuridica degli sportivi stranieri*, in G. Cassano, A. Catricalà (a cura di), *Diritto dello sport*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2019, p. 191.

⁸ Carta europea dello sport, 13 maggio 1992, consultabile on line in www.coni.it.

⁹ Trattato di Amsterdam, Dichiarazione n. 29: "La conferenza sottolinea la rilevanza sociale dello sport, in particolare il ruolo che esso assume nel forgiare l'identità e nel ravvicinare le persone. La conferenza invita pertanto gli organi dell'Unione Europea a prestare ascolto alle associazioni sportive laddove trattino questioni importanti che riguardano lo sport. In quest'ottica, un'attenzione particolare dovrebbe essere riservata alle caratteristiche specifiche dello sport dilettantistico".

¹⁰ Relazione della Commissione al Consiglio europeo nell'ottica della salvaguardia delle strutture sportive attuali e del mantenimento della funzione sociale dello sport nel quadro comunitario - Relazione di Helsinki sullo sport, COM/99/0644, consultabile in <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51999DC0644:IT:HTML>.

¹¹ La "Dichiarazione relativa alle caratteristiche specifiche dello sport e alle sue funzioni sociali in Europa di cui tener conto nell'attuazione delle politiche comuni" è l'allegato IV alle Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Nizza. Si riporta di seguito uno stralcio del testo della Dichiarazione (consultabile in versione integrale in www.europarl.europa.eu/summits/nice2_it.htm#.4an): "1. Il Consiglio europeo ha preso atto della relazione sullo sport presentata dalla Commissione europea al Consiglio europeo a Helsinki, nel dicembre 1999, nell'ottica di salvaguardare le strutture sportive attuali e di mantenere la funzione sociale dello sport in seno all'Unione Europea. Le associazioni sportive e gli Stati membri hanno una responsabilità fondamentale nella conduzione delle questioni inerenti allo sport. Nell'azione che esplica in applicazione delle differenti disposizioni del trattato, la Comunità deve tener conto, anche se non dispone di competenze dirette in questo settore, delle funzioni sociali, educative e culturali dello sport, che ne costituiscono la specificità, al fine di rispettare e di promuovere l'etica e la solidarietà necessarie a preservarne il ruolo sociale. [...] 3. Lo sport è un'attività umana che si fonda su valori sociali, educativi e culturali essenziali. È un fattore di inserimento, di partecipazione alla vita sociale, di tolleranza, di accettazione delle differenze e di rispetto delle regole. [...] 5. La pratica delle attività fisiche e sportive rappresenta, per i disabili, fisici o mentali, un mezzo privilegiato di sviluppo individuale, di rieducazione, di integrazione sociale e di solidarietà e a tale titolo deve essere incoraggiata".

¹² COM (2007) 391 definitivo, *Libro Bianco sullo sport*.

¹³ *Ibidem*, p. 2.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*, p. 3.

¹⁶ S. Bastianon, *Il modello sportivo europeo e la condizione giuridica degli sportivi stranieri*, cit., p. 216.

¹⁷ COM (2007) 391 definitivo, *Libro Bianco sullo sport*, 2. Il Ruolo Sociale dello Sport, p. 3.

Nello specifico, con gli articoli 6, lettera e) e 165, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) il legislatore comunitario ha acquisito responsabilità specifiche in materia per sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani tra di essi.

Anche se si tratta di un ambito residuale, essendo l'azione europea finalizzata essenzialmente a favorire la dimensione europea dello sport, sostenendo, coordinando e completando quella degli Stati membri, le norme aprono "uno spazio nuovo, una dimensione aperta alle attività, alla cittadinanza, alle organizzazioni del volontariato, dello sport dilettantistico vero e del settore amatoriale".¹⁸

Sancita detta funzione, ulteriori e successivi provvedimenti europei¹⁹ sollecitano gli Stati membri ad elaborare politiche efficaci in materia sportiva per "rafforzare la coesione sociale e la partecipazione sociale, promuovendo in tal modo l'integrazione e l'inclusione",²⁰ valorizzando il volontariato che "nel settore dello sport offre l'opportunità di acquisire ulteriori competenze e di contribuire attivamente allo sviluppo delle comunità locali".²¹

Analogamente, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con l'Agenda 2030 dedicata allo sviluppo sostenibile, nel 2015, riconosce "il crescente contributo dello sport per la realizzazione dello sviluppo e della pace attraverso la promozione di tolleranza e rispetto e attraverso i contributi per l'emancipazione delle donne e dei giovani, degli individui e delle comunità, così come per gli obiettivi in materia di inclusione sociale, educazione e sanità".²²

Affermata a livello europeo ed internazionale, la promozione dello sport come interesse pubblico trova corrispondenza nell'art. 32 della Costituzione italiana che, secondo quanto sostenuto dalla dottrina, più che un generico diritto alla salute, riconosce il fine pubblico della tutela della salute,²³ attuabile anche attraverso l'incentivazione dello svolgimento delle attività sportive dilettantistiche.

Fino al 2001 lo sport non aveva una propria autonomia ed era abbinato al turismo, seguendone le sorti nell'attribuzione al Ministero per i Beni e le Attività Culturali, come attestano anche i 15 anni di delega governativa²⁴.

Dal 2001, con la riforma del Titolo V introdotta con la l. cost. n. 3/2001, la Costituzione include l'ordinamento sportivo tra le materie oggetto di legislazione concorrente, ripartita tra Stato e Regioni, elencate nell'art. 117, comma 3, riconoscendo, così, la rilevanza giuridica e sociale della materia sportiva²⁵ ed affermandone l'identità a sé stante.

Dopo la riforma, le competenze statali in materia di sport sono state variamente attribuite: ad uno specifico Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il d.P.C.M. 15 maggio 2006, al neo-istituito Ufficio dello Sport, con il d.P.C.M. 29 ottobre 2009, confluito, nel 2012, nel Dipartimento per gli Affari regionali, il

¹⁸ M. Pierini, *L'autonomia del fenomeno sportivo*, in G. Cassano, A. Catricalà (a cura di), *Diritto dello sport*, cit., p. 70.

¹⁹ Risoluzioni del Consiglio e dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sul piano di lavoro dell'Unione Europea per lo sport per i periodi 2011-2014: GU C 162 dell'1/6/2011, p. 1, 2014-2017; GU C 183 del 14/06/2014, p. 12, 2017-2020; GU C 189 del 15/06/2017, p. 5.

²⁰ Risoluzione del Consiglio e dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sul piano di lavoro dell'Unione Europea per lo sport (1° gennaio 2021 - 30 giugno 2024) punto 11, p. 19.

²¹ *Ibidem*.

²² UNGA, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, punto 37, p. 10. L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Essa ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile, inquadrati all'interno di un programma d'azione più vasto costituito da 169 *target* o traguardi, ad essi associati, da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030 (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals>).

²³ G. Cordini, *Ambiente e salute: il valore comunitario del principio di democrazia nel pensiero di Mortati*, in M. Galizia (a cura di), *Forme di stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, 2007, p. 434.

²⁴ C. Bottari, *Lo Sport e la Riforma del Terzo Settore: principi costituzionali e inquadramento generale*, in *Diritto dello Sport*, 1, 2021, p. 2.

²⁵ P. Moretti, *Enti, Associazioni e società sportive dilettantistiche*, Vicenza, IPSOA, 2021, p. 49.

Turismo e lo Sport, tornato nuovamente autonomo con il d.P.C.M. 7 giugno 2016 ed, infine, trasformato in un Dipartimento a sé stante con il d.P.C.M. 28 maggio 2020.²⁶

Il nuovo assetto costituzionale ha determinato l'avvio di un processo di rinnovamento delle discipline regionali in materia di attività sportive.

Anticipatrice risulta la l.r. Toscana n. 72 del 31 agosto 2000 "Riordino delle funzioni e delle attività in materia di promozione della cultura e della pratica delle attività motorie", ora abrogata dalla l.r. 27 febbraio 2015, n. 21, che, al primo comma dell'art. 1, si poneva il fine di favorire l'integrazione tra gli interventi relativi alle attività ricreative e sportive con quelli "relativi alle politiche educative, formative e culturali, allo sviluppo dell'associazionismo, alla prevenzione ed al superamento delle condizioni di disagio sociale" e, al secondo comma, affermava l'importanza della diffusione della pratica delle attività motorie, ricreative e sportive per il "benessere della persona" e la "prevenzione della malattia e delle condizioni di disagio".

All'articolo 9, la l.r. sanciva come la pratica sportiva potesse contribuire al "conseguimento degli obiettivi di politiche sociali integrate, con particolare riferimento al recupero e alla rieducazione dei disabili, alla prevenzione della malattia e delle dipendenze, alla tutela della salute mentale ed alla rieducazione dei detenuti".

Gli stessi principi sono oggi affermati dalla successiva l.r. n. 21 del 2015, rubricata "Promozione della cultura e della pratica delle attività sportive e ludico-motorie-ricreative e modalità di affidamento degli impianti sportivi", riconoscendo la "pratica dell'attività fisica come strumento per il benessere della persona e per la formazione educativa e lo sviluppo delle relazioni sociali".

Ancor più rilevante è la l.r. Emilia-Romagna n. 8 del 31 maggio 2017, "Norme per la promozione e lo sviluppo delle attività motorie e sportive", il cui articolo 1 sancisce il riconoscimento da parte della Regione Emilia-Romagna del "valore sociale della pratica sportiva in ogni sua forma espressiva come strumento per la realizzazione del diritto alla salute e al benessere psico-fisico delle persone, il miglioramento degli stili di vita, lo sviluppo delle relazioni e dell'inclusione sociale, la formazione dell'individuo fin dalla giovane età, la promozione delle pari opportunità e del rapporto armonico e rispettoso con l'ambiente nonché per la valorizzazione sociale ed economica dei territori".

Nello stesso articolo, la Regione afferma il proprio impegno a favorire l'integrazione della pratica sportiva con gli interventi di politiche della salute finalizzati al superamento del disagio sociale e a promuovere "attività e iniziative volte al sostegno dell'associazionismo sportivo, favorendo l'equa partecipazione allo sport anche da parte delle persone con disabilità e contrastando gli stereotipi di genere e l'abbandono sportivo, in particolare da parte dei minori e delle persone in condizione di svantaggio sociale ed economico".

In continuità, all'art. 16 della successiva l.r. n. 19 del 5 dicembre 2018, rubricata "Promozione della salute, del benessere della persona e della comunità e prevenzione primaria", la Regione "promuove e sostiene l'attività motoria e la pratica sportiva, come strumenti essenziali per la salute della persona e della comunità".

Anche la normativa regionale, dunque, evidenzia il ruolo fondamentale che le associazioni sportive, attraverso l'attuazione del loro scopo specifico di promuovere ed organizzare attività sportive, possono ricoprire per l'effettiva integrazione sociale e l'attuazione del fine pubblico della tutela della salute, e ne promuove la salvaguardia e l'incentivazione da parte dell'ordinamento giuridico.²⁷

In quanto espressione della libertà di associazione, "strumento di esplicitazione della personalità umana",²⁸ e del principio di solidarietà, detti organismi trovano tutela a livello costituzionale negli articoli 2 e 18 della Carta Fondamentale, come affermato concordemente dalla dottrina e dalla giurisprudenza,²⁹ oltre che a livello internazionale, ai sensi dell'art. 22 del Patto internazionale sui diritti civili e politici,³⁰ ed a livello europeo,

²⁶ C. Bottari *et al.*, *Diritto, organizzazione e gestione dello sport e delle attività motorie*, Bologna, Bononia University Press, 2021, pp. 36-39.

²⁷ R. Carmina, *Gli enti sportivi dilettantistici*, cit., p. 6.

²⁸ *Ibidem*, p. 5.

²⁹ *Ibidem*, p. 11; Cass. Ez. V, 20 gennaio 2005, n. 19473, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 2005, p. 1034 ss.

³⁰ Ai sensi dell'art. 22 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, ratificato in Italia dalla l. 881/1977 "ogni individuo ha diritto alla libertà di associazione, che include il diritto di costituire dei sindacati e di aderirvi per la tutela dei propri interessi".

secondo l'art. 11 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.³¹

3. La riforma del Terzo Settore e lo sport

Il già citato d.lgs. n. 36 del 2021, all'art. 2, comma 1, lett. a) definisce l'associazione o società sportiva dilettantistica come quel "soggetto giuridico affiliato ad una Federazione Sportiva Nazionale, ad una Disciplina Sportiva Associata o ad un Ente di Promozione Sportiva che svolge, senza scopo di lucro, attività sportiva, nonché la formazione, la didattica, la preparazione e l'assistenza all'attività sportiva dilettantistica".

Proprio nell'organizzazione e nella gestione delle attività sportive, ovvero di attività che consentono la "realizzazione di quegli interessi, di quei bisogni della persona, intesa nella sua individualità e non che vanno dallo 'stare con gli altri' alla pratica armonica dello sport, strumento di integrazione e benessere",³² e nell'assenza di scopo di lucro, le associazioni o società sportive dilettantistiche trovano un fondamentale punto di contatto con il Terzo Settore, tanto attualmente, a seguito della riforma della l. n. 106 del 6 giugno 2016, portante "Delega al Governo per la riforma del Terzo Settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale", e dei successivi decreti attuativi, quanto in passato.

Il Terzo Settore, infatti, come sancito dall'art. 1, comma 1, della legge delega, comprende tutte quelle attività che, pur toccando trasversalmente ambiti molto diversi quali la cultura, le attività ricreative in senso ampio, la cura e l'assistenza dei soggetti più fragili, come i disabili o gli immigrati, o in situazione di bisogno, sono accomunate dall'essere il prodotto della "autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa".

Come sancito dall'art. 4 dal d.lgs. n. 117 del 2017, rientra nel Terzo Settore il complesso degli enti privati³³ costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale che, in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi, come: cooperative sociali, organizzazioni di volontariato (ODV), associazioni di promozione sociale (APS), enti filantropici, società di mutuo soccorso, associazioni, riconosciute e non, fondazioni, reti associative, imprese sociali.

A partire dalla metà degli Anni Settanta, le organizzazioni svolgenti dette attività sono andate sempre più aumentando e differenziandosi per tipologia,³⁴ tanto da indurre il legislatore a dettare, prima, discipline specifiche per alcune categorie di enti, quali le cooperative sociali³⁵ e gli enti del volontariato sociale,³⁶ e, poi, nel 2016, a prevedere una riforma complessiva con la l. n. 106 del 2016 che introduce all'interno dell'ordinamento italiano la categoria normativa di "Ente del Terzo Settore" (ETS).

L'intera riforma, ossia la legge delega, i conseguenti decreti attuativi nonché le successive modifiche ed integrazioni, afferma il rilievo sociale delle attività sportive dilettantistiche.³⁷

Il principale atto normativo della riforma, ovvero il citato d.lgs. n. 117 del 3 luglio 2017, denominato "Codice" per esprimere "proprio la volontà legislativa di rendere questo complesso ordinato di norme separato e distinto

³¹ Ai sensi dell'art. 11 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dall'Italia dalla l. 848/1955, "ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi".

³² A.M. Gambino, La riforma del Terzo settore e l'attività sportiva, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 2, 2018, p. 238.

³³ L'art. 4, secondo comma, del CTS esclude esplicitamente dalla categoria degli ETS tutte le amministrazioni pubbliche. Esclude anche le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche. All'art. 1, comma 3, del CTS vengono, infine, escluse dalla categoria degli ETS anche le fondazioni bancarie.

³⁴ M. Rubino De Ritis, *Diritto ed economia delle imprese sportive*, in G. Cassano, A. Catricalà (a cura di), *Diritto dello sport*, cit., p. 26.

³⁵ L. n. 381 dell'8 novembre 1991.

³⁶ L. Quadro n. 266 del 11 agosto 1991.

³⁷ D.lgs. 3 agosto 2018, n. 105; d.lgs. 20 luglio 2018, n. 95.

dagli altri”³⁸ include l’organizzazione e la gestione delle attività sportive dilettantistiche tra le 26 attività di interesse generale esercitabili in via esclusiva o principale dagli Enti del Terzo Settore diversi dalle imprese sociali.³⁹

Analogamente, sempre nell’ambito della delega di cui alla l. 106 del 2016, il d.lgs. n. 112 del 2017, all’art. 2, comma 1, lett. u), nel ridefinire le disposizioni relative all’impresa sociale, annovera l’organizzazione e gestione delle attività sportive dilettantistiche tra le attività di interesse generale esercitabili dagli enti rientranti in detta categoria.

La valenza educativa e di integrazione dello sport è riconosciuta anche da altri atti della riforma: il d.lgs. n. 40 del 2017 prevede che il servizio civile universale possa essere svolto anche nel settore dello sport⁴⁰ e il d.lgs. n. 111 del 2017 attribuisce alle associazioni sportive dilettantistiche la facoltà di essere potenziali destinatarie della contribuzione del “cinque per mille”.⁴¹

“Da un punto di vista giuridico, il Terzo Settore e l’insieme delle imprese sportive sono due sistemi normativi evoluti in modo indipendente”⁴² che, però, trovano il punto d’incontro proprio nel “riconoscimento del carattere sociale e preventivo-sanitario dell’attività sportiva, quale strumento di miglioramento della qualità della vita e della salute, nonché quale mezzo di educazione e di sviluppo sociale”, come sancito dall’art. 5, comma 1, lett. a), della già citata legge delega di riforma dello sport.

“Lo sport è una porzione importante del Terzo Settore, [...], l’attività sportiva è uno dei suoi pilastri, [...] e l’interazione tra i due sistemi si realizza attraverso i soggetti che organizzano le attività sportive, cioè le associazioni e le società sportive dilettantistiche”.⁴³

I requisiti essenziali che un ente deve possedere per poter appartenere al Terzo Settore (ETS) sono gli stessi previsti per poter essere qualificato come associazione sportiva dilettantistica (ASD).⁴⁴

Nello specifico: l’assenza di scopo di lucro, il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, lo svolgimento di attività di interesse generale quale oggetto sociale, l’ordinamento interno ispirato ai principi di democrazia e di uguaglianza dei diritti di tutti gli associati e la previsione dell’elettività delle cariche sociali.⁴⁵

Su questi presupposti, entrata in vigore la riforma del Terzo Settore, la dottrina ha affermato la compatibilità tra la qualifica di ASD e quella di ETS evidenziando, anzi, come le ASD abbiano piena titolarità ad iscriversi nel

³⁸ A. Fici, E. Rossi, G. Sepio, P. Venturi, *Dalla parte del Terzo Settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, Roma-Bari, Laterza, 2020, p. 14.

³⁹ Art. 5, comma 1, lett. t) del d.lgs. n. 117 del 2017, all’interno di un elenco di 26 attività di interesse generale esercitate in via esclusiva o principale dagli ETS, diversi da imprese sociali.

⁴⁰ Il d.lgs. 6 marzo 2017, n. 40, *Istituzione e disciplina del servizio civile universale a norma dell’art. 8 della legge 6 giugno 2016, n.106*, all’art. 3, lett. e), nell’istituire il servizio civile universale, cui possono accedere i giovani tra i 18 ed i 28 anni, indica l’educazione e promozione culturale dello sport tra i settori di intervento.

⁴¹ Il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 111, *Disciplina dell’istituto del cinque per mille dell’imposta sul reddito delle persone fisiche a norma dell’art. 9, comma 1, della legge 6 giugno 2016 n. 106* prevede che tra i soggetti potenzialmente destinatari della contribuzione del 5 per mille ci siano anche le associazioni sportive dilettantistiche riconosciute ai fini sportivi dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) che svolgono una rilevante attività di interesse sociale (art. 3, comma 1, lett. e). Possono accedere al beneficio di partecipazione al riparto del 5 per mille le associazioni nella cui organizzazione è presente il settore giovanile e che sono affiliate a una Federazione sportiva nazionale o a una disciplina sportiva associata o a un Ente di promozione sportiva riconosciuta dal CONI. Inoltre, le associazioni devono svolgere prevalentemente una delle seguenti attività:

- i. Avviamento e formazione allo sport dei giovani di età inferiore a 18 anni;
- ii. Avviamento alla pratica sportiva in favore di persone di età non inferiore a 60 anni;
- iii. Avviamento alla pratica sportiva nei confronti di soggetti svantaggiati in ragione delle condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari.

⁴² M. Rubino De Ritis, *Diritto ed economia delle imprese sportive*, cit., p. 26.

⁴³ A.M. Gambino, *La riforma del Terzo settore e l’attività sportiva*, cit., p. 238.

⁴⁴ A. Fici, *Terzo Settore e sport dilettantistico. La riforma come opportunità per le associazioni (e le società) sportive dilettantistiche*, in “AICOON Working Paper” 173, 2019, p. 4.

⁴⁵ *Ibidem*.

Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), strutturato in sezioni specifiche,⁴⁶ istituito dal Codice del Terzo Settore (di seguito anche CTS) “per superare la frammentazione del regime preesistente, causata dalla molteplicità di leggi specifiche per ciascuna tipologia di ente succedutesi negli anni”.⁴⁷

Per disposizione del Codice, il RUNTS sostituisce, unificandoli, i registri degli enti non lucrativi previsti dalla rispettiva legislazione di settore e nelle sue sezioni confluiscono il Registro delle organizzazioni di volontariato (ODV), istituito dall’art. 6, della l. n. 266 del 1991, il Registro delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), istituito con l’art. 11 del d.lgs. n. 460 del 1997 e il Registro delle associazioni di promozione sociale (APS), istituito con gli artt. 7 e sgg. della L. n. 383 del 2000, come disposto dallo stesso art. 45 del CTS e dal Decreto Ministeriale ivi previsto.⁴⁸

“L’ingresso nel Terzo Settore costituisce sempre una facoltà e mai un obbligo e [...] la scelta non è mai irreversibile”⁴⁹ però comporta l’obbligo di iscrizione nel RUNTS.

Pertanto, le ASD che già sono iscritte nei registri delle APS o delle ODV, non cancellandosi, passano automaticamente nel RUNTS mentre le ASD che intendono acquisire la qualifica di Enti del Terzo Settore, ma che non sono iscritte in alcun registro specifico, devono iscriversi nel RUNTS.

Ai fini dell’accesso al regime giuridico degli ETS, le ASD interessate devono necessariamente adeguare i propri statuti alle previsioni normative contenute nel CTS. Gli statuti devono, quindi, contenere l’esplicita clausola del divieto di scopo di lucro e quella di devoluzione del patrimonio residuo in caso di scioglimento ad altre associazioni del TS aventi scopi sportivi analoghi.⁵⁰

Come affermato dalla dottrina,⁵¹ risponde maggiormente alle caratteristiche delle ASD la sezione riservata alle APS “in ragione della natura mutualistica di questa particolare tipologia organizzativa del Terzo Settore [...] poiché esse normalmente organizzano e gestiscono attività sportive dilettantistiche per ed in favore dei propri associati”⁵² e fondano buona parte delle loro azioni sui volontari.

In assenza delle caratteristiche peculiari delle APS o delle ODV, le ASD, non riconducibili a dette categorie ma le cui caratteristiche soddisfano i requisiti necessari per avvalersi della qualifica di ETS, possono, comunque, iscriversi nella sezione dedicata agli altri enti del Terzo Settore.

In conclusione, premesso che la qualifica di ASD può essere utilizzata soltanto da associazioni iscritte al Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI)⁵³ e, con l’entrata in vigore delle disposizioni del d.lgs. n. 36 del

⁴⁶ Ai sensi dell’art. 45, comma 1, del CTS, il RUNTS è strutturato in 7 sezioni dedicate, rispettivamente, alle organizzazioni di volontariato (ODV), alle associazioni di promozione sociale (APS), agli enti filantropici, alle imprese sociali incluse le cooperative sociali, alle reti associative, alle società di mutuo soccorso ed agli altri enti del Terzo Settore.

⁴⁷ A. Fici, E. Rossi, G. Sepio, P. Venturi, *Dalla parte del Terzo Settore*, cit., p. 266.

⁴⁸ Decreto Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 15 settembre 2020 n. 106.

⁴⁹ A. Fici, *Terzo Settore e sport dilettantistico*, cit., p. 1.

⁵⁰ A. Santuari, *Le ASD e il RUNTS, tra libertà di iscrizione e adempimenti statutari*, commento in *Diritto dello Sport*, disponibile al link <https://www.dirittodellosport.eu/sito/wp-content/uploads/2021/03/Santuari-Le-ASD-e-il-Runts-92820690815af8ed1a6f37415cd413e7-5d807b7c710036c0a62f91372fabff9a.pdf>. Nello stesso articolo, sono riportati quale ulteriore contenuto obbligatorio degli statuti la coerenza con le previsioni normative che disciplinano gli enti associativi che beneficiano di particolari agevolazioni fiscali, con le disposizioni di cui all’art. 90, commi 17 e 18, l. 289/2002, con le disposizioni approvate dal CONI e con quelle previste nello statuto dell’ente di promozione sportiva riconosciuto dal CONI cui la ASD aderisce.

⁵¹ A. Santuari, *Le ASD e il RUNTS, tra libertà di iscrizione e adempimenti statutari*, individua le APS come “soluzione naturaliter” per le ASD.

⁵² A. Fici, *Terzo Settore e sport dilettantistico*, cit., p. 2.

⁵³ G. Liotta, L. Santoro, *Lezioni di diritto sportivo*, 4^a ed. Milano, 2018, p. 72 s.; la l. 27 dicembre 2002, n. 289, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge finanziaria 2003), all’art. 90, comma 20, ha istituito “Presso il CONI [...], anche in forma telematica e senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, il registro delle società e delle associazioni sportive dilettantistiche distinto nelle seguenti tre sezioni:

- a) associazioni sportive dilettantistiche senza personalità giuridica;
- b) associazioni sportive dilettantistiche con personalità giuridica;
- c) società sportive dilettantistiche costituite nella forma di società di capitali”.

Al successivo comma 22 dello stesso articolo 90, ha sancito l’obbligo di iscrizione in detto registro per l’accesso a “contributi pubblici di qualsiasi natura”.

2021, nel Registro Nazionale delle Attività Sportive Dilettantistiche, istituito dallo stesso decreto,⁵⁴ non vi è alcuna incompatibilità tra l'iscrizione nel registro relativo alla specifica attività sportiva e quella nel RUNTS,⁵⁵ come esplicitamente sancito dall'art. 6, comma 2, dello stesso decreto che prevede, appunto, la possibile coesistenza della qualifica di ASD e di quella di ETS.

L'iscrizione nel registro sportivo è *conditio sine qua non* per l'accesso a benefici e contributi pubblici, così come l'iscrizione nel RUNTS lo è per le agevolazioni riservate agli ETS: diventa, quindi, determinante la scelta in quanto la mancata iscrizione nel RUNTS implica il permanere in capo alle ASD delle sole agevolazioni di cui sono destinatarie in ragione dello svolgimento dell'attività sportiva⁵⁶ mentre l'avvenuta iscrizione nel RUNTS comporta la prevalenza della disciplina del Terzo Settore sulle disposizioni della riforma dello sport, applicabili solo in quanto compatibili.⁵⁷

Dall'opzione esercitata derivano vantaggi e svantaggi economici, in particolar modo di tipo fiscale, da ponderare in base alle attività e dimensioni della singola associazione, ma dalla scelta dell'iscrizione al RUNTS consegue l'appartenenza a quell'insieme circoscritto di soggetti giuridici che lo stesso CTS riconosce come interlocutori privilegiati della PA in relazione alle attività di interesse generale definite dallo stesso, tra cui sono incluse, appunto, quelle sportive dilettantistiche.

4. L'amministrazione condivisa

Con l'entrata in vigore del CTS, si trovano a coesistere nell'ordinamento due diversi modelli di interazione tra la PA e gli ETS.

Quello del Codice dei contratti pubblici fondato sul principio-cardine della concorrenza, in base al quale gli ETS, stante la loro qualificazione di operatori economici, possono partecipare alle ordinarie procedure di evidenza pubblica a favore del mercato, in competizione tra loro ed anche con operatori disomogenei in quanto profit. Detto principio della concorrenza è inserito, comunque, in un quadro di norme che guardano con particolare attenzione all'obiettivo di realizzare *appalti sostenibili*, prevedendo l'inclusione nelle procedure di gara di parametri ambientali e sociali finalizzati al raggiungimento di un "equilibrio tra le libertà economiche e gli obiettivi di protezione sociale".⁵⁸

E quello regolamentato dal CTS, in particolare nel Titolo VII, che individua un nucleo ristretto di soggetti con cui la PA può co-programmare e co-progettare i propri servizi di rilevanza sociale secondo un rapporto collaborativo, nuovo tanto per gli ETS quanto per la PA.⁵⁹

Alla loro entrata in vigore, le disposizioni del Titolo VII sembrarono, da subito, far emergere "profili di possibile disarmonia fra il Codice dei contratti pubblici ed il Codice del terzo settore proprio in ordine alla disciplina dell'affidamento di servizi sociali",⁶⁰ tanto da indurre l'Autorità nazionale anticorruzione a rivolgersi al Consiglio di Stato per un parere chiarificatore.

⁵⁴ D.lgs. n. 36 del 2021, art. 2, comma 1, lett. gg) "Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche: il registro istituito presso il dipartimento per lo sport al quale devono essere iscritte, per accedere a benefici e contributi pubblici di qualsiasi natura, tutte le società e associazioni sportive dilettantistiche che svolgono attività sportiva, compresa l'attività didattica e formativa, e che operano nell'ambito di una Federazione Sportiva Nazionale, una Disciplina Sportiva Associata, un Ente di Promozione Sportiva riconosciuti dal CONI".

⁵⁵ A. Fici, *Terzo Settore e sport dilettantistico*, cit., p. 3.

⁵⁶ A. M. Gambino, *La riforma del Terzo settore e l'attività sportiva*, cit., p. 239.

⁵⁷ Art. 6, comma 2, d.lgs. n. 36 del 2021, "Gli enti sportivi dilettantistici, ricorrendone i presupposti, possono assumere la qualifica di enti del terzo settore ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera t) del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, e di impresa sociale, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera u), del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112. In tal caso, le norme del presente decreto trovano applicazione solo in quanto compatibili".

⁵⁸ S. Bandini, *Gli affidamenti alle cooperative sociali e le clausole sociali di inserimento lavorativo nel nuovo Codice*, in L. Gallo, P. Moro (a cura di), *Gli appalti di servizi sociali e l'affidamento alle cooperative sociali di inserimento lavorativo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2018, p. 201.

⁵⁹ L. Gili, *Forme di coinvolgimento tra enti pubblici e organizzazioni del terzo settore alla luce del nuovo codice del terzo settore*, in *Rivista Trimestrale degli Appalti*, 1, 2018, p. 293.

⁶⁰ Commissione speciale del Consiglio di Stato, n. affare 01382 del 26 luglio 2018.

Infatti, da un lato il Titolo VII e, nello specifico, gli articoli 55 e seguenti, ampliano le modalità con cui gli ETS possono instaurare rapporti giuridici con la PA, dall'altro non richiamano più, "il necessario rispetto delle norme nazionali e comunitarie che disciplinano le procedure di affidamento dei servizi da parte delle pubbliche amministrazioni", prima esplicitamente riportato nel d.P.C.M. 30 marzo 2001, "Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della l. 8 novembre 2000, n. 328" in tema di affidamento di servizi alla persona da parte della PA.⁶¹

In riscontro, la Commissione speciale, con parere n. 2052 del 20 agosto 2018, preso atto che il Codice dei contratti pubblici "non solo non reca alcuna esplicita esclusione dei servizi sociali dal proprio ambito di applicazione, ma detta in proposito plurime disposizioni, che rendono evidente la sottoposizione anche di tali servizi alla normativa codicistica",⁶² concluse per la supremazia del diritto eurounitario anche in tema di affidamenti dei servizi sociali.

Ciò in quanto, essendo il Codice dei contratti pubblici frutto del recepimento, nel diritto interno, della normativa europea, doveva essere interpretato sulla base delle categorie giuridiche e dei principi propri di quell'ordinamento, *in primis* quello di concorrenza, ammettendo come unica deroga l'affidamento a titolo interamente gratuito.⁶³

Il parere declina, tra l'altro, una definizione molto restrittiva della nozione di gratuità, laddove afferma che essa "si risolve contenutisticamente in una non economicità del servizio poiché gestito, sotto un profilo di comparazione costi e benefici, necessariamente in perdita per il prestatore. Di conseguenza esso non è reso dal mercato, anzi è fuori del mercato" aggiungendo che "soltanto il rimborso delle spese a piè di lista, documentato e non forfettario, può essere compatibile con la gratuità della prestazione di un servizio, escludendo qualsiasi forma potenzialmente riconducibile ad una remunerazione anche indiretta".⁶⁴

Alla luce di detto parere, l'applicazione degli istituti previsti dal Titolo VII del CTS in un ambito aperto al mercato sarebbe stata, quindi, in contrasto con la disciplina europea, con conseguente inapplicabilità degli istituti stessi.

Ma anche il parere del Consiglio di Stato non sembra esente da profili di criticità.

"In sostanza la Commissione speciale del Consiglio di Stato si è limitata ad esaminare il complesso rapporto tra i due Codici con la sola lente della concorrenza, omettendo di valorizzare le specificità e le caratteristiche solidaristiche dei soggetti del Terzo settore. Si è così svilito quel *favor* per questi ultimi, consacrato con la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, e conseguentemente depotenziato il ruolo degli istituti introdotti dal Codice del Terzo settore",⁶⁵ rallentandone l'attuazione.

Già la pronuncia del TAR Campania n. 3620 del 2 luglio 2019 introduce, però, elementi innovativi in detto contesto.

Infatti, in relazione ad una procedura bandita dal Comune di Portici al fine dell'acquisizione di manifestazioni di interesse per l'affidamento ad ETS e cooperative sociali di specifici servizi alla persona finalizzati a promuovere l'obiettivo dell'inclusione sociale di persone svantaggiate, il Giudice amministrativo afferma che "il codice dei contratti pubblici [...] non è del tutto pertinente alla fattispecie in esame, trovando applicazione propriamente per i contratti d'appalto aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, forniture lavori e opere, nonché i concorsi pubblici di progettazione", delineando un modello fondato sulla distinzione tra principi e regole facenti capo ai due diversi Codici ed affermando che nell'attivare partenariati in ambito sociale per la PA "non vi è un obbligo di osservanza puntuale delle norme del codice dei contratti pubblici, se non nei termini in cui queste siano

⁶¹ Art. 6, comma 1, d.P.C.M. 30/03/2001 "Le regioni adottano specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra comuni e soggetti del terzo settore nell'affidamento dei servizi alla persona di cui alla legge n. 328 del 2000 tenuto conto delle norme nazionali e comunitarie che disciplinano le procedure di affidamento dei servizi da parte della pubblica amministrazione".

⁶² Commissione speciale del Consiglio di Stato, n. affare 01382 del 26 luglio 2018, 3. *L'affidamento dei servizi sociali nella normativa euro-unitaria e nazionale di derivazione euro-unitaria*.

⁶³ *Ibidem*, 5. *Le prospettive interpretative*.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ A. Gualdani, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, in *Federalismi*, 21, 2021, p. 122.

espressione di quei principi generali che, in ogni caso, governano e condizionano in qualsiasi ambito l'azione amministrativa".⁶⁶

A sbloccare detta situazione, che rischiava di condizionare l'applicabilità del Titolo VII del CTS, è intervenuta, poi, la sentenza della Corte costituzionale del 20 giugno 2020, n. 131, che, in occasione del giudizio di legittimità costituzionale della l.r. Umbria n. 2 dell'11 aprile 2019, di cui si dirà più approfonditamente in seguito, ha chiarito il rapporto tra ETS e PA e tra CTS e Codice dei contratti.

Nella sentenza, la Corte evidenzia che lo "stesso diritto dell'Unione [...] mantiene, [...] 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".⁶⁷

In applicazione del CTS, la PA, *rectius*, in ragione delle funzioni specifiche, gli Enti Locali, "si trovano, dunque, ad avere a disposizione una più ampia gamma di strumenti per approcciare e sviluppare le politiche relative alle diverse aree di attività entro le quali la loro azione si esplica in integrazione con quella degli ETS".⁶⁸

A parere della Corte Costituzionale, al modello fondato sulla concorrenza, in cui l'azione pubblica è esercitata direttamente nei confronti dei cittadini a mezzo dell'acquisizione delle capacità dei soggetti privati, che rimangono solo esecutori, il CTS ne affianca uno partecipativo che può aumentare l'efficacia dell'azione amministrativa posto che gli ETS, per la loro stessa natura, sono in grado di registrare le esigenze che provengono dal tessuto sociale e di porre 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 produce spesso effetti positivi, sia come risparmio di risorse che in quanto innalzamento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate.

Si tratta di modalità di esercizio della funzione pubblica che, pur conservando in capo al soggetto pubblico gli elementi di governo e di garanzia nei confronti di tutti i cittadini, si fondano su due diverse visioni: la prima, più tradizionale e consolidata anche nell'azione amministrativa, vede nell'ente pubblico il titolare della funzione di erogazione dei servizi, la seconda, innovativa, sollecita tutti i soggetti qualificabili come PA ai sensi del secondo comma dell'art. 1 del d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001⁶⁹ non solo a promuovere e sostenere gli ETS ma anche a coinvolgerli nella funzione pubblica, proprio per le finalità di interesse generale, non lucrative ma civiche e solidaristiche, che questi ultimi perseguono.

Sono approcci, alternativi o, quanto meno, complementari, cui l'azione amministrativa può fare riferimento in ragione di due diversi strumenti normativi: il Codice dei contratti pubblici di cui al D. Lgs. 50 del 18 aprile 2016 e ss.mm.ii. ed il CTS.⁷⁰

⁶⁶ TAR Campania (Napoli) sez. III, 2 luglio 2019, n. 3620, n. 5.

⁶⁷ Corte Costituzionale, sentenza n. 131 del 26 giugno 2020, considerando in diritto, 2.2, p. 10. Al riguardo la Corte cita:

- la Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26/02/2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione che, all'art. 37 paragrafo 6, prevede come "l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore può condurre liberamente negoziati con i candidati e gli offerenti";
- la Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26/02/2014 sugli appalti pubblici;
- le sentenze della Corte di Giustizia UE 28/01/2016 causa C-50/14 (cd sentenza CASTA) e 11/12/2014 causa C-113/13 (cd sentenza "Spezzino") che, a parere della Corte, "tendono a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà".

⁶⁸ F. Scalvini, *Co-programmazione, Co-progettazione e Accredimento*, in A. Fici (a cura di), *La riforma del Terzo Settore e dell'Impresa Sociale - una introduzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 276.

⁶⁹ Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI.

⁷⁰ A. Santuari, *Manuale di diritto dell'economia degli enti non profit*, Bologna, Bononia University Press, 2020, p. 201.

Il CTS, infatti, impone una radicale modifica della prospettiva con cui pubblico e privato si relazionano. “L’amministrazione deve considerare il privato non solo come destinatario di risorse o fornitore di servizi, ma come termine di riferimento importante per assicurare la convergenza pluralistica delle diverse potenzialità presenti nella società verso obiettivi condivisi di interesse generale. Il privato deve proporsi, prima che come soggetto che aspira ad ottenere risorse, come risorsa esso stesso, utile al migliore soddisfacimento dei bisogni della comunità”.⁷¹

Il rapporto delineato dal CTS “rappresenta una delle prime attuazioni legislative dell’impegno dello Stato di ‘favorire’ l’iniziativa dei cittadini, anche in forme associative, per ‘lo svolgimento di attività di interesse generale’”,⁷² in applicazione del principio di sussidiarietà,⁷³ nel caso specifico in senso orizzontale.

Il principio di sussidiarietà orizzontale presuppone, in definitiva, che la società nelle sue varie forme (come comunità di persone a livello sub-statale, statale e internazionale) si ponga al servizio della persona umana considerata sia singolarmente sia nelle varie formazioni sociali in cui può esplicarsi la sua personalità [...]. Sotto tale profilo si coglie pienamente il collegamento tra la sussidiarietà e il principio del pluralismo sociale, espresso dall’articolo 2 della Costituzione, che identifica i corpi intermedi ovvero le istituzioni della società civile.⁷⁴

La sussidiarietà orizzontale, nel contesto sopra delineato, si presenta come lo strumento capace di coniugare le responsabilità politico-amministrative ineliminabili ed indelegabili degli Enti Locali con le risposte, anche di carattere innovativo e sperimentale, ai bisogni sociali che possono essere realizzate dagli ETS.⁷⁵

Come affermato dalla Corte Costituzionale nella citata sentenza n. 131/2020, l’art. 55, “che apre il Titolo VII del CTS, disciplinando i rapporti tra ETS e PA, rappresenta dunque una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall’art. 118, quarto comma, Cost.”⁷⁶ e prospetta per gli ETS l’opportunità di instaurare con la PA, “un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato”,⁷⁷ a motivo della “specificità attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell’interesse generale”⁷⁸ che li caratterizza.

Il CTS delinea, dunque, un rapporto partecipativo in cui la PA, unica titolata ad attivare e concludere il procedimento, collabori con gli ETS in una relazione dinamica che, superando quella tradizionale tra PA committente ed ETS fornitori, ovvero solo esecutori materiali, recepisca ed attui gli obiettivi enunciati dall’ONU nella Strategia sullo Sviluppo Sostenibile per il 2030⁷⁹ e non si basi sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi

⁷¹ M. Bombardelli, *Considerazioni di sintesi*, in S. Pellizzari, A. Magliari (a cura di), *Pubblica amministrazione e Terzo Settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, p. 227.

⁷² A.M. Gambino, *La riforma del Terzo settore e l’attività sportiva*, cit., p. 236.

⁷³ Il principio di sussidiarietà è stato recepito nell’ordinamento italiano a partire dagli Anni Novanta, inizialmente soprattutto nella sua accezione verticale, ovvero come relazione tra i diversi livelli di governo, con l’obiettivo principale di dare attuazione al principio autonomistico affermato dall’art. 5 della Carta costituzionale. Già la l. n. 142 del 1990 imposta i rapporti tra le Regioni e gli Enti locali secondo una prospettiva sussidiaria ma è soprattutto la Riforma Bassanini, con la l. 59/1997 ed i relativi decreti, che utilizza appieno il principio di sussidiarietà sia in senso verticale, appunto come criterio di allocazione delle funzioni e dei compiti tra i diversi livelli di governo, sia in senso orizzontale “attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l’assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati” (l. 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, art. 4, comma 3, lett. a). Successivamente, il principio di sussidiarietà è stato inserito nell’art. 118 della Costituzione con la riforma del Titolo V, attuata con la l. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*.

⁷⁴ A. Santuari, *Le organizzazioni non profit e le forme di partnership con gli enti pubblici nella riforma del Terzo Settore*, Bologna, Bononia University Press, 2018, p. 130.

⁷⁵ Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, *Riforma del Terzo settore: elementi professionali e criticità applicative*, disponibile al link <https://www.fondazioneNazionaleCommercialisti.it/node/1547>, p. 234.

⁷⁶ Corte Costituzionale, sentenza n. 131 del 26 giugno 2020, considerato in diritto 2.1, p. 8.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 9.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ A. Fici, E. Rossi, G. Sepio, P. Venturi, *Dalla parte del Terzo Settore*, cit., p. 286.

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 ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale.⁸⁰

Nel rispetto dei principi fondanti l'azione amministrativa, stabiliti dall'art. 97 della Costituzione e dalla L. sul procedimento amministrativo n. 241 del 7 agosto 1990, ovvero dei principi di efficacia, efficienza, economicità, copertura finanziaria e patrimoniale, sussidiarietà, cooperazione, autonomia organizzativa e regolamentare, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, trasparenza, pubblicità, parità di trattamento e completezza dell'istruttoria e della motivazione del provvedimento conclusivo, la PA deve considerare gli ETS quali destinatari esclusivi delle specifiche forme di coinvolgimento costituite da co-programmazione, co-progettazione e accreditamento che l'art. 55 del CTS elenca secondo una sequenza logico-giuridica che “realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria”,⁸¹ estendendo a tutte le attività di interesse generale tipizzate dall'art. 5 del CTS istituti quali la co-progettazione che, in anni precedenti, sono stati “principalmente (se non esclusivamente)”⁸² utilizzati per l'ambito dei servizi sociali precipuamente per interventi innovativi e sperimentali.⁸³

Si tratta di una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico ma che è sempre scandita dalle fasi dei relativi procedimenti amministrativi, avviati a mezzo di avvisi pubblici.

Grazie anche alle innovazioni introdotte nel Codice dei contratti pubblici dalla l. 120/2020, di conversione del d.l. 76/2020, cd. “Decreto semplificazioni”, che riporta specifici riferimenti al Titolo VII del CTS, l'attuale quadro normativo sembra mirare a porre in coordinamento il CTS ed il Codice dei contratti pubblici attraverso modifiche mirate alle disposizioni di quest'ultimo, proprio per superare l'asimmetria tra i due corpi normativi a favore di una complementarietà disciplinare.⁸⁴

A seguito di dette modifiche, il Codice dei contratti pubblici premette un esplicito richiamo a quanto previsto dal Titolo VII del CTS in merito alle procedure di scelta del contraente da parte della PA specificatamente, negli articoli 30, comma 8, 59, comma 1, e 140, comma 1.

Nel dettaglio, nell'articolo 30, relativo ai “Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni”, le innovazioni riguardano semplicemente l'affermata estensione delle disposizioni della L. 241/1990 sul procedimento amministrativo anche alle “forme di coinvolgimento degli enti del Terzo settore previste dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117” da parte della PA, con un intento che appare più che altro volto a ribadire quanto già contenuto nella normativa, posto che tutta l'attività amministrativa deve obbligatoriamente fondarsi sul rispetto della L. 241/1990 ma che valorizza, comunque, un'autonomia disciplinare per quel che concerne le “forme di coinvolgimento” degli ETS.⁸⁵

Maggiormente rilevanti appaiono le modifiche degli artt. 59, comma 1, e 140, comma 1, ove è inserito l'inciso “Fermo restando quanto previsto dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117” in relazione alle procedure che la PA è tenuta a seguire per l'aggiudicazione degli appalti pubblici anche relativi a servizi sociali e ad altri servizi specifici di cui all'allegato IX dello stesso Codice.

⁸⁰ E. Morino *et al.*, *I rapporti con gli Enti Pubblici. Gli enti del Terzo settore e il nuovo Registro unico*, Torino, Eutekne, 2021, p. 341.

⁸¹ Corte costituzionale, sentenza n. 131 del 26 giugno 2020, considerato in diritto 2.1, p. 9.

⁸² L. Gili, *Forme di coinvolgimento tra enti pubblici e organizzazioni del terzo settore alla luce del nuovo codice del terzo settore*, cit., p. 290.

⁸³ Art. 7, d.P.C.M. 30 marzo 2001, “Al fine di affrontare specifiche problematiche sociali, valorizzando e coinvolgendo attivamente i soggetti del terzo settore, i comuni possono indire istruttorie pubbliche per la coprogettazione di interventi innovativi e sperimentali su cui i soggetti del terzo settore esprimono disponibilità a collaborare con il comune per la realizzazione degli obiettivi. Le regioni possono adottare indirizzi per definire le modalità di indizione e funzionamento delle istruttorie pubbliche nonché per la individuazione delle forme di sostegno”.

⁸⁴ E. Frediani, *La co-progettazione dei servizi sociali – Un itinerario di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 236.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 238.

La presenza di tale riferimento è stata interpretata come *sintomo* della volontà del legislatore di porre in condizione paritaria i due Codici grazie ad una *norma-ponte* anche se, tuttora, mancano indicazioni specifiche ai fini dell'effettivo coordinamento tra i due Codici.⁸⁶

Attraverso le innovazioni introdotte, il legislatore sembra aver voluto individuare “un autonomo spazio disciplinare [...] con la finalità di valorizzare adeguatamente, oltre la sfera dell'affidamento, alcune procedure collaborative che consentono di esprimere la capacità progettuale”⁸⁷ degli ETS.

Come affermato dal Ministero del Lavoro nelle recenti Linee Guida emanate con il decreto n. 72 del 31 marzo 2021, sul rapporto tra la PA e gli ETS alla luce del CTS, il “coinvolgimento attivo significa, anzitutto, sviluppare, sul piano giuridico, forme di confronto, di condivisione e di co-realizzazione di interventi e servizi in cui tutte e due le parti – ETS e PA – siano messe effettivamente in grado di collaborare in tutte le attività di interesse generale”.⁸⁸

All'art. 55, il CTS declina gli istituti attraverso cui si possono strutturare le relazioni tra la PA e gli ETS, oltre al rapporto convenzionale previsto dagli artt. 56 e 57, ovvero co-programmazione, co-progettazione e accreditamento.

4.1 Co-programmazione

Secondo l'art. 55, comma 2, del CTS, per la definizione dei propri atti generali e programmatori a livello territoriale, la PA è tenuta all'individuazione “dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili” ed è titolare del procedimento avviato cui, però, gli ETS possono, e devono, fornire un contributo proattivo, in ragione della co-programmazione, arricchendo il quadro conoscitivo della parte pubblica sulla base della propria esperienza di operatori del settore,⁸⁹ “in termini non co-decisoriosi ma più squisitamente partecipativi”.⁹⁰

“Attraverso la co-programmazione gli ETS sono coinvolti nella fase di definizione delle politiche di intervento, anche se la responsabilità ultima rimane in capo alla PA”.⁹¹

Grazie alla co-programmazione, la PA potrà rafforzare la propria capacità di lettura dei bisogni, anche al di fuori dei tradizionali ambiti di competenza, e, come affermato dalle citate Linee Guida ministeriali del 2021, “agevolando – in fase attuativa – la continuità del rapporto di collaborazione sussidiaria, come tale produttiva di integrazione di attività, risorse, anche immateriali, qualificazione della spesa e, da ultimo, costruzione di politiche pubbliche condivise e potenzialmente effettive, oltre alla produzione di clima di fiducia reciproco”.⁹²

Il documento conclusivo del procedimento di co-programmazione, quindi deve, costituire il fondamento per la successiva fase della co-progettazione di interventi specifici.

4.2 Co-progettazione

Come esplicitato nella Relazione illustrativa del Governo sullo schema di CTS,⁹³ la co-progettazione è individuata quale metodologia ordinaria e generalizzata per la definizione in concreto degli interventi, con l'attivazione di rapporti di collaborazione tra la PA e gli ETS, e la prosecuzione della collaborazione nel caso in

⁸⁶ A. Galdani, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, in *Federalismi*, 21, 2021, p. 128.

⁸⁷ E. Frediani, *La co-progettazione dei servizi sociali*, cit., p. 239.

⁸⁸ D.m. Lavoro e Politiche Sociali n. 72 del 31 marzo 2021, *Linee Guida Sul Rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del Terzo Settore negli Artt. 55-57 del d.lgs. n.117/2017 (Codice del Terzo Settore)*, p. 2.

⁸⁹ A. Fici, E. Rossi, G. Sepio, P. Venturi, *Dalla parte del Terzo Settore*, cit., p. 286.

⁹⁰ L. Gili, *Forme di coinvolgimento tra enti pubblici e organizzazioni del terzo settore alla luce del nuovo codice del terzo settore*, cit., p. 293.

⁹¹ A. Santuari, *Manuale di diritto dell'economia degli enti non profit*, cit., p. 202.

⁹² D.m. Lavoro e Politiche Sociali n. 72/2021, cit., p. 8.

⁹³ Relazione illustrativa, Schema di decreto legislativo recante “Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106”, disponibile al link http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0417_F001.pdf&leg=XVII.

cui si manifesti la necessità, o anche si ravvisi solo l'opportunità, di rivedere e/o ampliare l'assetto raggiunto con la co-progettazione.⁹⁴

In esecuzione del parere n. 927 del 31 maggio 2017, emesso dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato in sede dell'attività consultiva sullo schema di Codice, il CTS sancisce che la PA, in totale autonomia organizzativa e regolamentare e con esclusiva responsabilità del procedimento, deve stabilire preventivamente gli obiettivi generali e specifici dell'intervento, la durata e le sue caratteristiche, nonché i criteri e le modalità di individuazione degli enti partner, anche attraverso l'utilizzo di forme accreditamento,⁹⁵ nel caso specifico inteso come "quella peculiare forma di abilitazione – da parte delle competenti amministrazioni – mediante la quale un soggetto, [...], al ricorrere dei presupposti normativamente previsti, può svolgere una data attività o un servizio. Ferma restando l'evidenza pubblica, [...] la competente Amministrazione procedente si limita ad un mero riscontro fra quanto richiesto dalla disciplina generale e di settore al soggetto da autorizzare e quanto posseduto da quest'ultimo".⁹⁶

In applicazione dei principi di imparzialità e trasparenza, la PA è tenuta, quindi, ad attivare un'indagine pubblica, "selezionando i soggetti interessati in base a requisiti ed a criteri proporzionati e non discriminatori"⁹⁷ e, posto che, come sottolineato dal richiamato parere n. 927, la disposizione del CTS enuncia solo principi di carattere generale, ad adottare bandi portanti regole dettagliate per la selezione degli enti partner⁹⁸ e, laddove intenda avvalersi dell'accreditamento, istituendo un *elenco* o un *albo*, da cui attingere sulla base di una mera valutazione connotata da sola discrezionalità tecnica, che "dovrebbe essere di tipo 'aperto' in modo da garantire agli ETS, che decidano di iscriversi ad esso, avendone i requisiti, di poter avere le medesime opportunità degli altri ETS accreditati".⁹⁹

L'accreditamento è, quindi, "una modalità/declinazione della co-progettazione"¹⁰⁰ in cui gli ETS accreditati, prima di dare avvio alle proprie attività, co-progettano gli interventi o i servizi oggetto di accreditamento.

Sempre la Relazione governativa chiarisce come "una volta individuato l'ente o gli enti partner, lo sviluppo dell'attività vera e propria di co-progettazione non potrà riguardare aspetti caratterizzanti del progetto ma esclusivamente modalità attuative e non potrà produrre modifiche al progetto tali che, se originariamente previste, avrebbero potuto determinare una diversa individuazione del partner".¹⁰¹

L'iniziativa può anche venire dagli ETS che, "singoli o associati, devono formalizzare all'amministrazione una proposta progettuale nella quale siano chiaramente indicati l'idea progettuale proposta, le attività rimesse alla cura del partenariato del privato sociale, ivi comprese le risorse messe a disposizione e le eventuali richieste, anche con riferimento alle risorse, indirizzate all'ente".¹⁰²

Gli atti del procedimento di co-progettazione potrebbero prevedere e disciplinare la valutazione dell'impatto sociale (VIS) generato dall'attività degli ETS ed indicare "l'insieme delle risorse messe a disposizione dall'amministrazione procedente ed utilizzabili nell'eventuale esecuzione delle attività di progetto".¹⁰³

La co-progettazione segue, in conclusione, logiche di collaborazione tra soggetti, pubblico e privato sociale, che, posti sullo stesso piano e con obiettivi condivisi, definiscono le condizioni per la messa in comune di mezzi e risorse in quanto "entità a cui con modalità diverse l'ordinamento attribuisce direttamente e espressamente compiti di cura dell'interesse generale".¹⁰⁴

⁹⁴ D.m. Lavoro e Politiche Sociali n. 72/2021, cit., p. 14.

⁹⁵ Art. 55, comma 4, d.lgs. 117/2017.

⁹⁶ D.m. Lavoro e Politiche Sociali n. 72/2021, cit., p. 15.

⁹⁷ L. Gili, *Forme di coinvolgimento tra enti pubblici e organizzazioni del terzo settore alla luce del nuovo codice del terzo settore*, cit., p. 296.

⁹⁸ Consiglio di Stato, Parere n. 1405 del 14 giugno 2017.

⁹⁹ D.m. Lavoro e Politiche Sociali n. 72/2021, cit., p. 16.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p.17.

¹⁰¹ *Ibidem*, p.11.

¹⁰² *Ibidem*, p.13.

¹⁰³ *Ibidem*, p.12.

¹⁰⁴ M. Bombardelli, *Considerazioni di sintesi*, cit., p. 229.

Il CTS collega in modo indissolubile la fase di co-programmazione e quella di co-progettazione, secondo un *continuum* che, partendo dall'individuazione dei bisogni della collettività di riferimento da soddisfare, individua gli interventi da attuare e definisce le modalità di realizzazione degli stessi, anche se "la realizzazione del progetto di intervento da parte delle organizzazioni non profit che partecipano alle fasi di co-programmazione e co-progettazione rientra nel novero delle eventualità possibili, atteso che, in specie nel caso di interventi complessi e articolati, la PA potrebbe decidere di procedere ad un confronto concorrenziale tra i diversi enti non profit, dal quale può esitare sia una progettualità condivisa e comune tra i soggetti partecipanti sia l'individuazione di una sola organizzazione".¹⁰⁵

5. Normativa regionale e locale: declinazione degli istituti collaborativi come valorizzazione delle peculiarità territoriali

L'art. 55 del CTS definisce i tratti generali del percorso mentre le Regioni, nell'ambito della potestà legislativa concorrente, sono titolate ad emanare norme che *riempiano* di contenuti gli istituti codicistici,¹⁰⁶ così da supportare ed indirizzare gli Enti Locali che, proprio per le loro funzioni, come detto, sono ordinariamente chiamati a rapportarsi con gli ETS.

È possibile affermare che il CTS, i principi della citata sentenza n. 131/2020 della Corte Costituzionale ed il Codice dei contratti pubblici come modificato dal cd. "Decreto semplificazioni" riconducano *a sistema* alcune esperienze pionieristiche degli anni immediatamente precedenti relative, in modo specifico, alla fase della co-progettazione, come quelle lombarda e ligure.¹⁰⁷

In entrambe le esperienze lo strumento della co-progettazione viene "letto in una prospettiva di autonomia sostanziale e procedurale rispetto al modello dell'affidamento dei contratti pubblici".¹⁰⁸

La l.r. Lombardia 12 marzo 2008, n. 3, "Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario", con i primi due commi dell'art. 20, incentiva "forme di collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati, in particolare appartenenti al Terzo Settore, al fine di dare concreta e piena attuazione al principio di sussidiarietà e di valorizzare la piena espressione delle loro capacità progettuali" con specifico "riferimento al ricorso a forme di affidamento di servizi a soggetti del terzo settore" al fine della "programmazione, progettazione e realizzazione della rete delle unità di offerta sociali e sociosanitarie" prevista dal primo comma dell'art. 3.

La Giunta regionale lombarda, nelle proprie disposizioni attuative riconosce nel Terzo Settore un alleato fondamentale per una politica sociale efficace, non solo in quanto erogatore di servizi ma come soggetto capace di produrre innovazione sociale e di progettare forme e modi di intervento idonei ad attuare "una coprogettazione che coinvolga i diversi livelli istituzionali e i diversi soggetti e reti sociali".¹⁰⁹

La Giunta qualifica la co-progettazione come "strumento fondamentale per promuovere e integrare la massima collaborazione fra i diversi attori del sistema al fine di rispondere adeguatamente ai bisogni della persona e della comunità in applicazione del principio di sussidiarietà".¹¹⁰

Altre disposizioni regionali della Lombardia, assunte con la deliberazione di Giunta n. IX/1353 del 25 febbraio 2011, a fronte della stipula di accordi procedurali ai sensi dell'art. 11 della L. 241/1990, includono elementi di tipo organizzativo che esulano dall'aspetto prettamente economico tra quelli oggetto di valutazione e che costituiscono criterio preferenziale di selezione dei soggetti e delle relative proposte progettuali da parte della PA, quali il radicamento nel territorio e il legame organico con la comunità locale di appartenenza finalizzato alla

¹⁰⁵ A. Santuari, *Manuale di diritto dell'economia degli enti non profit*, cit., p. 211.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 233.

¹⁰⁷ E. Frediani, *La co-progettazione dei servizi sociali*, cit., p. 240.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ Deliberazione di Giunta Regionale Lombardia n. IX/27 del 18 maggio 2010 *Presa d'atto della comunicazione del presidente in ordine al programma di governo per la IX legislatura*.

¹¹⁰ Deliberazione di Giunta Regionale Lombardia 28 dicembre 2011, n. 12884, *Indicazioni in ordine alla procedura di co-progettazione fra comune e soggetti del terzo settore per attività e interventi innovativi e sperimentali nel settore dei servizi sociali*.

costruzione di rapporti con i cittadini, con i gruppi sociali e con le istituzioni, la capacità progettuale, organizzativa ed innovativa e le modalità di qualificazione organizzativa del lavoro.

Analogamente, la l.r. Liguria 6 dicembre 2012, n. 42, “Testo unico delle norme sul terzo settore”, al comma 3 dell’art. 4, prevede che i soggetti del Terzo Settore “partecipano, sulla base del principio di sussidiarietà e secondo le modalità previste dalle norme sulle procedure della programmazione regionale e locale, all’esercizio delle funzioni sociali pubbliche di programmazione, progettazione e attuazione nonché di coordinamento di interventi nei settori in cui essi operano”.

Nello specifico, anche per la legge della Liguria, la “Regione individua in collaborazione con gli enti locali e le Aziende sanitarie locali, con l’apporto del Terzo Settore, metodi e procedure per la valutazione delle proposte presentate, [...], che consentano di rilevare, oltre alle condizioni di miglior vantaggio economico, anche ulteriori elementi quali: a) formazione, qualificazione ed esperienza professionale degli operatori coinvolti; b) modalità adottate per il contenimento del turn over degli operatori; c) strumenti di qualificazione organizzativa del lavoro; d) strumenti di comunicazione e trasparenza per l’informazione e la tutela degli utenti, quali, ad esempio, carta dei servizi, bilancio sociale; e) appropriatezza rispetto agli specifici problemi sociali del territorio ed alle risorse sociali della comunità”.¹¹¹

Ad avvenuta emanazione del CTS, in detto contesto si inserisce la l.r. Toscana n. 65 del 22 luglio 2020, “Norme di sostegno e promozione degli Enti del Terzo settore toscano”, che aspira a “rendere sistematica, disciplinandone l’ambito di applicazione e le modalità operative, la collaborazione tra pubbliche amministrazioni e gli ETS, prevedendone la regolamentazione con specifico riferimento agli istituti della co-programmazione e della co-progettazione con l’obiettivo di sostenere le attività degli ETS, promuovendo lo sviluppo e il consolidamento della rappresentanza di settore e valorizzando il ruolo di questi soggetti come agenti attivi di sviluppo e coesione sociale delle comunità locali”.¹¹²

Anche la l.r. Toscana, al comma 2 dell’art. 11. specifica che la co-progettazione si attua mediante la collaborazione fra ETS e PA “per la definizione e la eventuale realizzazione di specifici progetti, servizi o interventi finalizzati a soddisfare bisogni definiti, nonché di progetti innovativi e sperimentali” e che tutti i soggetti (ETS e PA) “che concorrono alla realizzazione del progetto, apportano proprie risorse materiali, immateriali ed economiche”, secondo un procedimento che non comporta alcun trasferimento della titolarità della funzione, che rimane propria della PA, ma costituisce “soltanto l’espressione di un insieme di modalità operative che sviluppano” “un percorso di condivisione che si caratterizza per l’aggregazione ed il contestuale apporto di una pluralità di risorse non solo e non prioritariamente qualificabili in termini economici”.¹¹³

All’art. 4, comma 4, la l.r. Toscana affronta inoltre il tema, non secondario, dell’inclusività “delle associazioni, delle fondazioni e degli altri enti a carattere privato che, senza fine di lucro, svolgono attività di interesse generale [...], ancorché non iscritti al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore”.

La Regione intende promuovere e valorizzare la presenza, l’operatività e la collaborazione di dette altre formazioni sociali nei rapporti con la PA in ragione dei principi costituzionali di non discriminazione, sussidiarietà e buon andamento ma ne precisa e delimita lo spazio di coinvolgimento nel rispetto del CTS,¹¹⁴ come attestato in sede di definizione dei principi disciplinanti il procedimento di co-programmazione dalla lettera b) del comma 1 dell’art. 10 che sancisce la possibilità di partecipazione di detti enti a condizione che “il relativo apporto sia direttamente connesso ed essenziale con le finalità e l’oggetto dell’avviso”.

Analogamente, nei principi relativi al procedimento di co-progettazione, all’art. 13, comma 1, lett. b), punto 4, la legge regionale prevede “l’eventuale partecipazione di soggetti diversi dagli Enti del Terzo Settore in qualità di sostenitori, finanziatori o partner di progetto; in quest’ultimo caso limitatamente ad attività secondarie e comunque funzionali alle attività principali”.

¹¹¹ Art. 25, comma 4, l.r. Liguria 42/2012.

¹¹² Considerando n. 5, l.r. Toscana n. 65/2020.

¹¹³ E. Frediani, *La co-progettazione dei servizi sociali*, cit., p. 246.

¹¹⁴ M.V. De Giorgi, *ETS e politica estiva*, in *Enti del Primo Libro e del Terzo Settore. Ventun scritti fra due secoli*, Pisa, Pacini, 2021, p. 377.

Il disegno generale della l.r. Toscana mira, quindi, alla collaborazione di tutti i soggetti che, sebbene con *status* diversi, operano senza scopo di lucro nel campo della solidarietà sociale e che sono il risultato dell'auto-organizzazione della società civile e della cittadinanza attiva, così da perseguire il fine della coesione territoriale.

Quanto prospettato dalla l.r. Toscana, peraltro, sembra porsi in posizione mediana rispetto alla questione se la disciplina contenuta nel CTS sia o meno estendibile agli enti non iscritti nel RUNTS, ovvero se si tratti di disposizioni riservate esclusivamente ai soli ETS o, invece, se ne sia possibile un'interpretazione estensiva.¹¹⁵

La citata sentenza n. 131/2020 della Corte Costituzionale in merito alla l.r. Umbria n. 2 dell'11 aprile 2019 chiarisce, però, come le leggi regionali non possano travalicare i limiti stabiliti dalla legislazione nazionale in relazione all'applicazione del CTS ai soli ETS in quanto, ai sensi dell'art. 117, comma 2, della Costituzione, rientrano nella competenza esclusiva dello Stato sia la specifica conformazione ed organizzazione degli ETS, materia di ordinamento civile, sia le forme di coinvolgimento attivo degli stessi da parte dello Stato e delle altre PA nazionali, materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

Inoltre, sempre secondo il dettato costituzionale, rientrano nella competenza esclusiva dello Stato pure la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e la tutela della concorrenza.

In conclusione, si può affermare che non sussistano ostacoli al coinvolgimento da parte delle Regioni tanto di enti profit quanto di enti non profit che, però, non sono ETS, in applicazione e valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, ma detto coinvolgimento deve avvenire nel rispetto della ripartizione delle competenze legislative e della tutela della concorrenza.¹¹⁶

Analogamente, le Linee Guida approvate dal Comune di Bologna il 23 febbraio 2021¹¹⁷ per disciplinare le modalità organizzative e procedurali dei percorsi di co-progettazione identificano due diversi ambiti di applicazione.

Uno, specifico per gli ETS, in cui rientrano “proposte progettuali per la ideazione e realizzazione in forma collaborativa di interventi e servizi sussidiari volti al soddisfacimento di nuovi bisogni dei cittadini o alla sperimentazione di approcci innovativi”¹¹⁸ nelle materie di interesse generale precipue del Terzo Settore.

L'altro, più ampio, finalizzato a consentire anche a tutte le altre formazioni sociali in cui, comunque, si auto-organizzano la solidarietà sociale e la cittadinanza attiva, di proporre, sempre nell'ambito di attività di interesse generale, “iniziative e attività di diversa natura, specifiche e circoscritte, liberamente accessibili dalla generalità dei cittadini interessati e caratterizzati da un approccio collaborativo nella cura della comunità e del territorio e interventi e servizi sussidiari, a carattere innovativo e sperimentale”.¹¹⁹

Nelle Premesse delle Linee Guida, il Comune di Bologna specifica che, nelle more dell'attuazione di un intervento complessivo sulla normativa comunale di riferimento, ha inteso definire alcuni elementi di carattere procedurale proprio per valorizzare il ruolo degli ETS ma anche degli altri attori civici nelle attività di co-progettazione, in ragione della ricchezza progettuale che tutti detti soggetti sono in grado di esprimere secondo criteri e principi improntati alla solidarietà e non alle logiche di mercato.

Lo stesso Comune riconosce nella co-progettazione “uno degli strumenti più adeguati alla integrazione di risorse, competenze e conoscenze utili alla realizzazione degli interventi delle pubbliche amministrazioni con quelle del capitale sociale, sia quello espresso dai soggetti del terzo settore, sia quello civico espresso dai soggetti della cittadinanza attiva”.¹²⁰

¹¹⁵ M. Galdi, *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C. cost. 26 giugno 2020, n. 131*, in *Federalismi*, 32, 2020, p. 98.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 115.

¹¹⁷ Disponibili al link [http://atti9.comune.bologna.it/atti/wpуб_delibere.nsf/\\$\\$OpenDominoDocument.xsp?documentId=87A0B3A934B0A74CC12586880010C94D&action=openDocument](http://atti9.comune.bologna.it/atti/wpуб_delibere.nsf/$$OpenDominoDocument.xsp?documentId=87A0B3A934B0A74CC12586880010C94D&action=openDocument).

¹¹⁸ Linee Guida del Comune di Bologna, *Profili procedurali e gestionali delle attività di co-progettazione*, Ambito di applicazione, lett. B), p. 4.

¹¹⁹ *Ibidem*, lett. A), p. 4.

¹²⁰ *Ibidem*.

Le Linee Guida svolgono, quindi, una duplice funzione: sono il riferimento nella gestione degli specifici procedimenti amministrativi ma sono anche l'espressione della visione solidaristica e collaborativa con cui il Comune di Bologna intende impostare le relazioni con gli ETS.

In conclusione, le norme del CTS vengono, quindi, ad essere integrate ed “innestate nell'ecosistema locale preesistente”¹²¹ grazie alle leggi regionali e ai provvedimenti amministrativi degli Enti Locali che, in quanto relativi a determinati contesti, mirano a valorizzare quella specifica comunità e le sue peculiarità.

6. Conclusioni

La disamina che precede rappresenta come le dinamiche innovative introdotte dal CTS impongano notevoli cambiamenti sia alle organizzazioni del non profit che alla PA: le prime devono evolvere sul piano organizzativo secondo logiche maggiormente imprenditoriali, anche elaborando strategie commerciali, la seconda deve considerare sempre più dette organizzazioni non solo (e non tanto) come mezzi di attuazione delle proprie finalità ma interlocutori con cui condividere obiettivi e delineare politiche pubbliche.¹²²

Lo sforzo richiesto dalle nuove modalità di interazione tra PA e Terzo Settore, però, comporta anche un notevole valore aggiunto. “La pianificazione in co-progettazione di servizi sfruttando sinergie tra impresa sociale, volontariato e amministrazione, consente di operare una lettura più penetrante dei disagi e dei bisogni al fine di venire incontro alle nuove marginalità e fornire servizi più innovativi, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la PA che il Terzo Settore”.¹²³

Posto che l'ordinamento nazionale, sovranazionale e locale riconosce il rilievo sociale ed economico dello sport, strumento per l'innalzamento del livello di benessere della collettività, tanto in termini più prettamente sanitari quanto come mezzo di inclusione, anche le ASD, laddove intendano diventare ETS, devono porsi nella medesima logica di cambiamento ed affrontare analogo (se non maggiore) sforzo innovativo.

Prospettive di crescita si aprono per le ASD anche grazie al PNRR predisposto dal Governo italiano ai fini dell'assegnazione e dell'utilizzo degli investimenti previsti dal Programma Next Generation EU (NGEU).¹²⁴

Il Programma, adottato dall'Unione come risposta strutturale alla crisi pandemica determinata dal Covid-19, si avvale di due principali strumenti di sostegno: il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF), che richiede agli Stati membri di presentare un pacchetto di investimenti e riforme, ossia il citato Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ed il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU),¹²⁵ e “prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale; migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori; e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale”.¹²⁶

L'emergenza sanitaria da Covid-19 che ha travolto l'umanità intera a partire dai primi mesi del 2020 ha avuto un impatto devastante anche sullo sport, su quello professionistico ma ancora di più su quello semiprofessionistico ed amatoriale, mettendo a rischio la sopravvivenza di “numerosi club sportivi [...] in quanto si tratta di associazioni essenzialmente senza scopo di lucro che operano per lo più su base volontaria e che, pertanto, non dispongono di alcuna riserva finanziaria”.¹²⁷

¹²¹ D. Cocchianella, D. Di Memmo, A. Santuari, *La co-progettazione nel Comune di Bologna. La “banalità” del metodo di lavoro*, disponibile al link <https://welforum.it/la-co-progettazione-nel-comune-di-bologna/>, p. 3.

¹²² S. Pellizzari, *La co-progettazione nelle esperienze regionali e nel Codice del Terzo Settore*, in S. Pellizzari, A. Magliari (a cura di), *Pubblica amministrazione e Terzo Settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, p. 114.

¹²³ PNRR, *Missione 5: inclusione e coesione*, p. 199.

¹²⁴ Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è stato ufficialmente trasmesso dal Governo alla Commissione europea (e, subito dopo, al Parlamento) il 30 aprile 2021 ed è stato approvato dalla Commissione europea il 22 giugno 2021. Si articola in 6 Missioni e 16 Componenti. Le 6 Missioni sono: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.

¹²⁵ Il REACT-EU è concepito in un'ottica di più breve termine (2021-2022), per aiutare gli Stati membri nella fase iniziale di rilancio delle loro economie. IL RRF ha, invece, una durata di sei anni, dal 2021 al 2026, come affermato anche nella *Premessa* del PNRR, p. 10.

¹²⁶ PNRR, *Premessa*, p. 3.

¹²⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2021, *Impatto della COVID-19 sui giovani e lo sport*, Considerando G.

Prendendo atto della gravità della situazione e riaffermando la funzione inclusiva dello sport, il Parlamento Europeo, nella Risoluzione del 10 febbraio 2021, sottolinea la necessità che vengano adottate misure di sostegno mirate ed afferma che “gli strumenti generali di ripresa introdotti dall’Unione in risposta alla crisi debbano contribuire a sostenere il settore dello sport nel breve termine”.¹²⁸

Il Parlamento “invita la Commissione e gli Stati membri a rafforzare la ripresa e la resilienza nei confronti delle crisi del settore sportivo in generale e dello sport di base in particolare attraverso i programmi comunitari disponibili”¹²⁹ ed “esorta gli Stati membri a garantire che i fondi di sostegno nazionali e piani nazionali di ripresa e resilienza apportino benefici al settore sportivo”.¹³⁰

In risposta a dette sollecitazioni, il PNRR, nell’ambito degli investimenti dedicati alla rigenerazione urbana ed al miglioramento delle aree degradate del territorio nazionale italiano, riconosce un ruolo strategico alla riqualificazione delle strutture sportive, come strumento atto a favorire l’inclusione e l’integrazione sociale attraverso la diffusione della cultura e dello sport,¹³¹ e vi riserva due linee di investimento: una destinata al potenziamento delle infrastrutture sportive nelle scuole e l’altra alla creazione di impianti sportivi e parchi attrezzati.

La prima linea di investimento riguarda gli interventi finalizzati a potenziare la ricerca e l’istruzione, in cui rientra a pieno titolo l’attività sportiva, mentre la seconda fa capo ad obiettivi di inclusione ed integrazione sociale, di cui lo sport è riconosciuto quale mezzo particolarmente efficace.¹³²

Aumentando i luoghi in cui è possibile svolgere attività sportiva a livello amatoriale, il PNRR incrementa anche le occasioni in cui le ASD potranno candidarsi quale partner della PA nella gestione delle relative strutture, nel rispetto delle disposizioni del CTS.

Anche le leggi regionali e le disposizioni dei singoli Enti Locali potranno favorire lo sviluppo delle ASD quali ETS: si richiama a tale proposito la citata l.r. toscana che, riconoscendo il ruolo e le funzioni delle associazioni e società sportive dilettantistiche all’interno della comunità, intende promuoverne “la possibilità di partecipare, attraverso le rispettive reti associative nazionali, alle funzioni di co-programmazione e co-progettazione”.¹³³

Il rapporto con il Terzo Settore appare, quindi, foriero di concrete opportunità di crescita per le ASD che potrebbero trarvi “notevoli vantaggi e significative opportunità di sviluppo”¹³⁴ per il valore riconosciuto allo sport che, nel senso più ampio del termine, ovvero non limitato al solo professionismo, come molte altre attività dell’uomo, può svolgere funzioni diverse: consente, infatti, a chi lo pratica di migliorare il proprio benessere fisico e mentale ma anche di affinare le proprie capacità critiche, come riconosciuto sin dall’antichità dai Greci che assegnavano grande importanza all’attività fisica, intesa quale indispensabile complemento dell’educazione intellettuale per formare il carattere dei futuri cittadini.¹³⁵

¹²⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2021, *Impatto della COVID-19 sui giovani e lo sport*, punto 19.

¹²⁹ *Ibidem*, punto 22.

¹³⁰ *Ibidem*, punto 19.

¹³¹ PNRR, *M5C2: infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore*, p. 210.

¹³² *Ibidem*, p. 220.

¹³³ Art. 4, comma 5, l.r. Toscana n. 65/2020.

¹³⁴ A. Fici, *Terzo Settore e sport dilettantistico*, cit., p. 14.

¹³⁵ Platone, *Repubblica*, a cura di M. Vegetti, Milano, Rizzoli, 2006, p. 493, III, 403c-d.