

- DIRITTO E GOVERNANCE DELL'ECONOMIA CIVILE -

LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE TRA COMPETENZE STATALI ED AUTONOMIE REGIONALI

Breve commento alla sentenza della Corte
costituzionale n. 185 del 12 ottobre 2018

Alceste Santuari, Università di Bologna

La Riforma del Terzo settore tra competenze statali ed autonomie regionali

Breve commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 185 del 12 ottobre 2018.

Alceste Santuari – Università di Bologna

Una premessa

La legge delega n. 106/2016 è intervenuta a novellare la disciplina generale delle organizzazioni non profit e a raccordare le diverse leggi speciali riguardanti le organizzazioni di volontariato (l. 266/1991), le cooperative sociali (l. 381/1991) e le associazioni di promozione sociale (l. 383/2000), in ciò, dunque, disciplinando “ambiti” di intervento che necessariamente si ritrovano collocati tra l’azione dello Stato e le competenze regionali.

Nell’intento di favorire una autentica e reale valorizzazione dell’apporto delle organizzazioni non profit alla costruzione di moderni sistemi di welfare e alla progettazione di interventi che rafforzino la coesione sociale, la legge di riforma ha disciplinato sia i soggetti, deputati a perseguire le finalità di interesse generale sia le attività, attraverso cui realizzare quelle finalità.

Infatti, in questa prospettiva, la Riforma del Terzo Settore riconosce e valorizza in particolare le finalità che devono caratterizzare l’azione dei soggetti non profit. Per meglio dire, la Riforma sancisce il nesso “causale” tra attività/finalità e soggetti giuridici: le finalità di interesse generale indicate nella legge n. 106/2016 e nei successivi decreti legislativi sono affidate all’azione degli enti del terzo settore, riconoscendo agli stessi una corsia preferenziale, in linea con quanto stabilito nel diritto europeo.

La legge delega ha, dunque, ritenuto meritevole di tutela giuridica il fascio di attività considerate necessarie per conseguire le finalità di interesse generale. In altri termini, il legislatore delegante ha voluto promuovere le finalità di interesse generale che le diverse forme di organizzazioni non profit possono (anzi, debbono, alla luce della l. n. 106/2016) perseguire, “neutralizzando” le attività funzionali e strumentali al perseguimento di quelle finalità.

Necessariamente, il perseguimento delle finalità e lo svolgimento delle diverse attività di interesse generale si realizza in ambiti di attività (si pensi, per tutti a quello sanitario e sociale), in cui si registra la competenza concorrente, se non esclusiva delle Regioni. E' in questo contesto che deve essere collocata la sentenza *de qua*: la Corte costituzionale è stata chiamata ad esprimersi su alcuni articoli del Codice del terzo settore che, a giudizio delle Regioni ricorrenti (Lombardia e Veneto), ledono la sfera di competenza delle medesime.

Le doglianze regionali

Con due ricorsi, di contenuto sostanzialmente identico, la Regione Veneto (reg. ric. n. 79 del 2017) e la Regione Lombardia (reg. ric. n. 80 del 2017) hanno promosso, in riferimento agli artt. 3, 76, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 61, comma 2, 62, comma 7, 64, 65 e 72, quest'ultimo anche in relazione all'art. 73, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante "Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106".

Le Regioni ricorrenti hanno evidenziato che la riforma del terzo settore, individuando un'ampia gamma di attività d'interesse generale che devono essere esercitate per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, ha determinato "un rilevante impatto su numerosi ambiti materiali affidati alle cure delle Regioni, oltre a testimoniare la stretta correlazione esistente tra le stesse attività e il territorio, con la conseguente necessità di conformare i servizi d'interesse generale in ragione delle specifiche e particolari esigenze territoriali." A giudizio delle ricorrenti, una simile ampiezza di interventi "comporterebbe il riconoscimento in capo alle Regioni di un ruolo centrale, anche e soprattutto nella definizione delle priorità d'intervento e della politica sociale da attuare per il soddisfacimento dei bisogni delle popolazioni locali."

Emerge, dunque, con chiarezza che le Regioni reclamano un riconoscimento esplicito della loro competenza in ambiti in cui si dispiegano (anche) le loro politiche, i loro interventi e le loro azioni, che – come sopra richiamato – per taluni settori (si pensi al comparto sociale e socio-sanitario), a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione (l.c. n. 3/2001) sono – come è noto – costituiscono attribuzioni esclusive delle autonomie regionali.

In quest’ottica, le ricorrenti hanno chiesto di valutare dove possa essere tracciato il confine, conseguente alle disposizioni contenute nel Codice del Terzo settore (CTS) (d. lgs. n. 117/2017), tra competenze esclusive dello Stato in materia di “ordinamento civile”, “tutela della concorrenza”, “sistema tributario” e “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”,¹ da un lato, e l’autonomia legislativa e amministrativa, oltretutto politica, delle Regioni, dall’altro.

Come ribadito dalle stesse Regioni, la disciplina regolatoria che definisce la natura, il funzionamento e la strutturazione degli enti facenti parte del Terzo settore, quali soggetti di diritto privato, ricade nella sfera di competenza statale in materia di “ordinamento civile”. Allo stesso modo, la disciplina tributaria, ancorché possa determinare in via indiretta indirizzi di politica sociale in grado di limitare l’autonomia regionale, potrebbe ritenersi afferente al sistema tributario. Parimenti, le varie disposizioni riguardanti le forme di partnership e cooperazione tra enti pubblici ed enti del terzo settore, finalizzate ad evitare che il regime di favore per i soggetti del Terzo settore possa alterare la libera concorrenza, sarebbero annoverabili nell’ambito della “tutela della concorrenza”. Non è revocabile in dubbio, infine, che la definizione dei livelli minimi ed essenziali dei servizi sociali da assicurare sull’intero territorio nazionale rientri nella competenza esclusiva dello Stato.

¹ Si noti che agli enti del terzo settore è assegnata, tra le altre, la funzione di concorrere ad “elevare i livelli di tutela dei diritti civili e sociali” (art. 2, comma 1, lett. b), l. n. 106/2016), necessariamente nell’ambito di interventi decentrati sul territorio, sede naturaliter per “creare nuovi assetti istituzionali [...] in tema di politiche sociali”, che possano “superare le possibili sovrapposizioni fra enti in attuazione del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale”. Così, L. SCAFFARDI, Politiche regionali e disomogeneità dei servizi erogati. *Alla ricerca di una procedura condivisa per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Jovene Editore, 2008, volume secondo, p. 427.

Diversamente, le Regioni hanno evidenziato che le disposizioni che configurano un modello di amministrazione articolata sarebbero estranee agli ambiti materiali di competenza esclusiva dello Stato. Tali disposizioni, infatti, inciderebbero sull'autonomia delle Regioni nelle scelte di politica sanitaria, turistica, sociale, culturale, che alle stesse competono. E ciò varrebbe soprattutto nei casi in cui non sia previsto un adeguato coinvolgimento delle autonomie territoriali, che subirebbero così un pregiudizio senza alcuna forma di compensazione.

Nella fattispecie, le Regioni hanno lamentato una compressione della loro autonomia istituzionale con riferimento alla previsione contenuta nell'art. 64 CTS, che disciplina l'Organismo nazionale di controllo (ONC). L'ONC è qualificato quale fondazione con personalità giuridica di diritto privato, costituita con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il compito di esercitare, per finalità di interesse generale, funzioni d'indirizzo e di controllo sui Centri di servizio per il volontariato (CSV), enti associativi di secondo grado preposti allo svolgimento di attività di supporto tecnico, formativo e informativo del Terzo settore, che operano a livello regionale.

Tra le funzioni dell'ONC rientrano, in particolare, l'amministrazione del Fondo unico nazionale (FUN), costituito per il finanziamento dei CSV (art. 62 del d.lgs. n. 117 del 2017); l'individuazione del numero di enti accreditabili come CSV nel territorio nazionale; la definizione degli indirizzi strategici generali da perseguirsi attraverso le risorse del FUN; la determinazione dell'ammontare del finanziamento stabile triennale dei CSV, con la relativa ripartizione annuale e territoriale, su base regionale.

L'art. 64, pertanto, rappresenta per le Regioni un illegittimo ostacolo al pieno dispiegamento sui territori di rispettiva competenza delle loro funzioni ed interventi. Nello specifico, le Regioni hanno evidenziato che, ancorché costituito sotto forma di soggetto di diritto privato, l'ONC "rivestirebbe un ruolo decisivo nel sistema del Terzo settore, sia sotto il profilo gestorio e finanziario, sia per quanto riguarda la definizione degli indirizzi strategici generali da perseguire attraverso le risorse del FUN."

Si tratta di elementi caratteristici che, unitamente alla sua costituzione mediante atto amministrativo, alla sua compagine rigorosamente predeterminata ex lege e ai rilevanti

poteri sanzionatori attribuitigli e giustiziabili avanti al giudice amministrativo (art. 66 del d.lgs. n. 117 del 2017), renderebbero la natura dell'ONC sostanzialmente pubblicistica. E tale natura – a giudizio delle Regioni ricorrenti – sarebbe confermata anche dalle attribuzioni dell'ONC, che risulterebbero idonee a incidere significativamente sulla strutturazione dell'intero sistema del Terzo settore, influenzando in modo rilevante ambiti materiali di competenza regionale.² Ne consegue che alle Regioni dovrebbe essere riconosciuto uno "specifico ruolo partecipativo, istruttorio e codecisorio, concorrendo le stesse al funzionamento del sistema."

Alla luce di queste osservazioni, le Regioni hanno ritenuto costituzionalmente illegittimi sia l'art. 64, nella parte in cui non prevede un'adeguata partecipazione degli enti territoriali, sia l'art. 61, comma 2, nella parte in cui non è stabilito che la determinazione dell'ONC sia assunta previo parere o intesa in sede di "conferenze intergovernative". Simili censure sono state inoltre mosse sempre all'indirizzo dell'ONC, avuto riguardo alla previsione contenuta nell'art. 62, comma 7, del d.lgs. n. 117 del 2017, secondo cui all'ONC è assegnata la funzione di determinare l'ammontare del finanziamento stabile triennale dei CSV, nonché il compito di stabilirne la ripartizione annuale e territoriale, su base regionale. A giudizio delle Regioni, si tratta – ancora una volta – di determinazioni amministrative, che finiscono per incidere in modo rilevante sulle politiche regionali nei vari ambiti del Terzo settore, senza un adeguato coinvolgimento delle Regioni medesime. Di qui, la ritenuta presunzione di illegittimità costituzionale dell'intero art. 64, atteso che esso non prevede un'adeguata partecipazione regionale all'organo di amministrazione dell'ONC ovvero non impone che l'esercizio delle funzioni ad esso attribuito avvenga previo parere o intesa con le Regioni, quanto meno mediante il sistema delle conferenze.

² Al riguardo, le Regioni hanno ribadito che "Verrebbe in rilievo, in particolare, la previsione dell'art. 61, comma 2, che attribuisce all'ONC la determinazione del numero di enti accreditabili come CSV nel territorio nazionale, secondo criteri quantitativi eccezionalmente derogabili solo in ragione di specifiche esigenze territoriali. Il sistema dei CSV, infatti, costituirebbe la chiave di volta dell'intera disciplina del Terzo settore e, pertanto, la potestà attribuita all'ONC di determinarne la distribuzione territoriale avrebbe un'assoluta rilevanza in ordine al concreto svolgimento delle politiche pubbliche a esso afferenti."

Preme evidenziare che l'asserita incostituzionalità dell'art. 64 CTS – a giudizio delle Regioni ricorrenti – non può trovare una mitigazione ovvero una compensazione dal richiamo al principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, quarto comma, Cost. Il riconoscimento di un ruolo attivo del cittadino nello svolgimento di attività d'interesse generale non potrebbe assumere un carattere tale da espropriare o confliggere con la naturale cura dell'interesse pubblico affidato alle Regioni e agli enti pubblici in generale. Le Regioni hanno sostenuto che il riconoscimento operato dal legislatore della riforma circa la possibilità che anche i privati (non lucrativi) possano svolgere attività d'interesse generale non implicherebbe "una sostituzione da parte di questi ai pubblici poteri". Al contrario, proprio il riconoscimento di una rilevanza pubblica dell'attività privata imporrebbe una regolamentazione, anche autoritativa, che assicuri il coordinamento degli sforzi pubblici e privati nel soddisfacimento del superiore interesse generale.

L'assenza strutturale dell'ONC di una adeguata rappresentanza regionale sarebbe idonea, inoltre, a giudizio delle ricorrenti, a determinare una violazione del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost., nonché del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. Infatti, il riconoscimento in capo alle Regioni di un ruolo attivo nel sistema amministrativo del Terzo settore costituirebbe un requisito essenziale per il proficuo e sostanziale soddisfacimento degli interessi generali sottesi alle attività in parola, garantendo prestazioni sociali che assicurino l'eguaglianza dei cittadini, in termini di materiale soddisfacimento dei loro bisogni, nonché l'efficiente coordinamento tra l'esercizio dei pubblici poteri e l'iniziativa privata.

Le doglianze regionali si sono altresì rivolte nei confronti degli artt. 64 e 65 del d.lgs. n. 117 del 2017: la disciplina relativa all'ONC (contenuta nell'art. 64) e l'organizzazione degli OTC (contenuta nell'art. 65), a giudizio delle regioni, determinerebbero una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente riconosciute. Nello specifico, le Regioni ricorrenti hanno segnalato che, mentre l'art. 5, comma I, lettera f), della legge n. 106 del 2016 ha previsto, avuto riguardo al sistema di programmazione

e di controllo delle attività e della gestione dei CSV, l'attribuzione di poteri decisori in capo a organismi regionali o sovraregionali, affidando al livello centrale statale unicamente un ruolo di coordinamento, il d. lgs. n. 117/2017 conterrebbe una palese lesione delle competenze legislative e amministrative delle Regioni, di cui agli artt. 114, 117 e 118 Cost., oltreché una violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. Infatti, hanno sostenuto le Regioni, gli artt. 64 e 65 del d.lgs. n. 117 del 2017 avrebbero individuato un sistema nell'ambito del quale agli organismi regionali verrebbe riconosciuto un ruolo meramente esecutivo e privo di ogni autonomo rilievo decisionale. A giudizio delle ricorrenti, l'accentramento a livello statale delle funzioni in materia di ONC comporta un sacrificio ed una marginalizzazione dei bisogni specifici e peculiari dei diversi territori, che si tradurrebbe in una menomazione delle competenze regionali.

Le Regioni hanno presentato ricorso anche avverso gli artt. 72 e 73 del d.lgs. n. 117 del 2017, che disciplinano le modalità di funzionamento e di utilizzo delle risorse del "Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore", istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al fine di sostenere lo svolgimento di attività d'interesse generale rientranti nell'ambito del Terzo settore, attraverso il finanziamento d'iniziativa e di progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni comprese tra i soggetti del Terzo settore. È dunque affidata al solo Ministero del lavoro e delle politiche sociali la definizione degli obiettivi generali, delle aree prioritarie d'intervento e delle linee di attività finanziabili, nonché l'individuazione dei soggetti attuatori, senza alcuna forma d'intervento, né istruttorio, né decisionale, né programmatico, da parte delle Regioni. Le concrete modalità di funzionamento del fondo, quindi, si porrebbero in aperto contrasto con l'autonomia amministrativa e legislativa delle Regioni, laddove si vengano a finanziare interventi o progetti afferenti a materie di competenza regionale. Il fondo in parola, pertanto, hanno ribadito le Regioni, finanziando progetti, iniziative ed interventi che si realizzano in numerosi settori di competenza regionale, finirebbe

per alterare la capacità e comprimere l'autonomia degli enti territoriali nell'amministrare i correlati interessi pubblici. In quest'ottica, il ricorso a finanziamenti *ad hoc* – secondo le Regioni - potrebbe divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, d'ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti territoriali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.³ In ultima analisi, le Regioni – sul punto – hanno espresso la preoccupazione che l'assenza di un ruolo co-programmatorio e decisorio riconosciuto in capo alle autonomie territoriali possa inficiare il “proficuo svolgimento delle attività sociali d'interesse generale afferenti al Terzo settore – e il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., poiché vi sarebbero severi rischi di sovrapposizioni, se non contrapposizioni, nell'ambito delle politiche sociali da perseguire a soddisfacimento dei bisogni emersi nei vari territori.”

La difesa erariale

L'Avvocatura generale dello Stato ha chiesto che le questioni promosse dalle Regioni ricorrenti fossero dichiarate infondate, atteso che:

- a) il complesso delle materie di competenza esclusiva dello Stato, così come definito dall'art. 117 Cost., “si caratterizzerebbe per la presenza di elementi dinamici, che manterrebbero in capo allo Stato stesso un ruolo di rilievo, in forza del loro carattere trasversale”, come è il caso, ad esempio, della competenza a determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali

³ A suffragio della loro posizione, le Regioni ricorrenti hanno ricordato che in passato la stessa Corte costituzionale aveva sottolineato che in materia di fondi statali occorre affermare “[l']esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni comporta altresì che, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio” (sentenza n. 16 del 2004; nello stesso senso è richiamata la sentenza n. 189 del 2015).

- che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, anche in ragione della forte connotazione sociale che ispira tutte le norme costituzionali;
- b) la materia del Terzo settore – più di ogni altra – ricomprenderebbe in sé una pluralità di competenze, che investono anche altri settori, con i quali s'intersecherebbero strettamente. In questa prospettiva, allo Stato è riconosciuto il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, che possono invero interessare molte delle materie di competenza concorrente o primaria regionale;
 - c) alla competenza esclusiva statale è assegnata, tra l'altro, anche la tutela della libera concorrenza del mercato, settore su cui inciderebbe la disciplina regolatoria del Terzo settore, nella parte in cui definisce il regime fiscale e di favore dei relativi soggetti;
 - d) la rappresentanza delle Regioni all'interno dell'ONC risponderebbe pienamente ai criteri di cui all'art. 5, comma I, lettera f), della legge n. 106 del 2016, atteso che la necessità di garantire l'uniformità della qualità dei servizi erogati dai soggetti del Terzo settore su tutto il territorio nazionale non consentirebbe di frazionare in maniera netta le attribuzioni dello Stato e delle Regioni.⁴

La decisione della Corte costituzionale

⁴ Preme evidenziare che le censure d'illegittimità costituzionale del d.lgs. n. 117 del 2017 presentate dalla Regione Veneto non sono state superate dall'adozione da parte del Consiglio dei ministri del decreto legislativo, intitolato "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante "Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106". Non avrebbero trovato accoglimento, infatti, i rilievi della Commissione affari costituzionali del Senato, che aveva chiesto la soppressione degli artt. 61, comma 2, e 62, comma 7, del d.lgs. n. 117 del 2017, sottolineando altresì che, nel regolare l'ONC e gli OTC, la disciplina legislativa non avrebbe valorizzato adeguatamente il ruolo delle strutture di controllo territoriali, alle quali verrebbero affidate funzioni meramente esecutive o istruttorie, in contrasto con quanto previsto dalla delega. Riguardo all'art. 72 del d.lgs. n. 117 del 2017, invece, la Regione Veneto ha sottolineato che il decreto correttivo ha sì previsto l'introduzione della previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni sull'atto d'indirizzo relativo al "Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel Terzo settore". Tuttavia, allo stato non vi sarebbero elementi per escludere che si sia provveduto, senza il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, all'adozione di tale atto d'indirizzo. Il che renderebbe tuttora sussistente l'interesse a ricorrere.

I giudici costituzionali hanno ritenuto le questioni non fondate, muovendo, in particolare, dal presupposto che il Terzo settore, alla stregua del volontariato, che già aveva costituito oggetto di pronunce della Corte in passato,⁵ debba considerarsi quale espressione di attività e interventi da ricondurre all'ambito delle libertà sociali garantite dall'art. 2 Cost. e al principio di sussidiarietà ex art. 118 u.c. Cost, in quanto poste in essere da soggetti privati che operano per scopi di utilità collettiva e di solidarietà sociale. L'eterogeneità delle attività e degli interventi realizzati dalle organizzazioni non profit non consente di individuare il Terzo settore quale "materia" in senso stretto. Da ciò consegue che la relativa disciplina "sfugge a una rigida classificazione, poiché le attività in questione sono destinate a svolgersi nei più diversi ambiti materiali, sia di competenza dello Stato, sia di competenza regionale." La Corte, pertanto, in ragione della "trasversalità" che caratterizza l'universo composito delle organizzazioni non lucrative, riconduce le medesime ad un ambito che, mutuando il linguaggio gius-pubblicistico, potremmo affermare essere di natura "concorrente". Negli ambiti oggetto delle attività del Terzo settore, infatti, si confrontano e, talvolta, si sovrappongono le competenze regionali con quelle statuali.

In merito a queste ultime, tuttavia, la Corte ha ribadito che esse contemplano senza dubbio quelle relative all'ordinamento civile, materia che ricomprende la disciplina riguardante i soggetti di diritto privato, la loro organizzazione e le regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche, la cui uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale e autonomia spetta allo Stato assicurare. Avuto riguardo alle censure mosse nei confronti della disciplina dei CSV, la Corte ha riconosciuto che per gli stessi, in quanto "enti costituiti in forma di associazione riconosciuta da organizzazioni di volontariato e da altri soggetti del Terzo settore", il d. lgs. n. 117/2017 ha inteso istituire un apposito organismo, l'ONC, sotto forma di una fondazione con personalità giuridica di diritto privato, al quale sono state assegnate le funzioni d'indirizzo, controllo e vigilanza sui CSV. E proprio in ragione della specifica qualificazione giuridica di diritto privato, l'ONC è definito da una governance

⁵ Cfr. sentenze n. 500 del 1993, n. 355, n. 202 e n. 75 del 1992.

espressione, in prevalenza, di soggetti privati. Il legislatore statale, infatti, ha attribuito a una fondazione di diritto privato funzioni d'indirizzo, controllo e vigilanza su soggetti che agiscono nell'ambito dei rapporti privatistici. Ancorché la fondazione sia costituita con atto ministeriale, non si tratta di una forma di governo pubblico del Terzo settore, bensì della regolamentazione di assetti che concernono i rapporti tra soggetti di diritto privato, in attuazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, quarto comma, Cost.; principio che si realizza anche attraverso la collocazione di funzioni di vigilanza e di controllo entro la trama dei rapporti tra soggetti privati. Conseguentemente, la Corte ha ritenuto naturale che anche gli OTC (art. 65 CTS), ancorché organismi privi di autonoma personalità giuridica, siano stati disciplinati dando rappresentanza maggioritaria ai soggetti del Terzo settore, lasciando alle Regioni e alle Province autonome la scelta di due componenti degli organismi. La rappresentanza minoritaria – circostanza contestata dalle Regioni nei loro ricorsi – è espressione, nel giudizio della Corte - della natura stessa degli organismi in parola, che, pertanto, non appartengono all'amministrazione pubblica.

Chiarita la natura giuridica dell'ONC e degli OTC, la Corte ha affermato che le loro funzioni, che si "risolvono essenzialmente nella regolamentazione del sistema dei CSV, attraverso la vigilanza e il controllo sugli stessi e l'amministrazione del FUN", non ineriscono agli ambiti materiali in cui si realizzano le attività del Terzo settore. Queste ultime possono, dunque, anche rientrare – e in più casi rientrano – nelle competenze regionali. Si pensi, per esempio, alle attività riguardanti il comparto dei servizi sociali, sanitari e socio-sanitari.

Inoltre, la Corte respinge le censure di illegittimità costituzionale per presunta violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nonché del principio di buon andamento ex art. 97 Cost. Secondo i giudici costituzionali, "tali disposizioni, anzi, sono espressione proprio di quell'esigenza di uniformità che questa Corte ha ritenuto imprescindibile in tale settore, senza che ciò comporti, tuttavia, un irragionevole sacrificio delle specificità territoriali." In altri termini, la Corte non individua nelle disposizioni censurate un *vulnus* all'armonico dispiegamento delle competenze e

prerogative regionali, chiamate, al contrario, proprio a valorizzare l'azione e l'apporto delle organizzazioni di terzo settore.

In quest'ottica, la Corte ha riconosciuto legittimo il sistema delineato dalla riforma del Terzo settore che ha previsto la revisione del sistema di programmazione e di controllo delle attività e della gestione dei CSV, da realizzarsi mediante organismi regionali o sovraregionali, tra loro coordinati sul piano nazionale. Ancorchè sia riconoscibile in questa previsione una "forma accentuata di coordinamento dal centro", la Corte ha segnalato che la funzione *de qua* "non è attribuita a un ente pubblico, ma a un organismo di diritto privato con funzioni di vigilanza su soggetti privati."

Se, da un lato, la Corte costituzionale ha riconosciuto come non fondate le questioni poste dalle Regioni ricorrenti riguardanti l'organizzazione e le funzioni dei CSV, dell'ONC e degli OTC, dall'altro, essa ha, al contrario riconosciuto come legittime le doglianze regionali per quanto attiene al "Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore". Sul punto, richiamando proprie precedenti pronunce,⁶ la Corte ha ribadito che la disciplina con legge statale di finanziamenti in materie spettanti alla potestà legislativa regionale risulta compatibile con l'assetto costituzionale delle competenze solo ove siano previste, in ossequio al principio di leale collaborazione, forme di coinvolgimento delle Regioni nella gestione dei relativi. La sede di tale coinvolgimento regionale, per costante giurisprudenza costituzionale, va individuata nella Conferenza Stato-Regioni, attraverso lo strumento dell'intesa sulle modalità di utilizzo e di gestione del fondo in questione. In assenza dell'intesa richiamata, l'incidenza sulle competenze delle Regioni "determina una lesione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost." e, pertanto, deve essere censurata.⁷

⁶ Ex plurimis, cfr. sentenze n. 189 del 2015, n. 168 e n. 50 del 2008, n. 222 del 2005, n. 424 e n. 16 del 2004.

⁷ Nello specifico, la Corte ha sottolineato che "la declaratoria d'illegittimità costituzionale può essere limitata al solo comma 3 dell'art. 72 del d.lgs. n. 117 del 2017, nella parte in cui non prevede la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni sull'atto d'indirizzo con cui sono determinati gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili nei limiti delle risorse disponibili sul «Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore» (punto 9.2.2. della sentenza).

Brevi considerazioni finali

La sentenza *de qua* "promuove" la riforma del terzo settore, valorizzando il ruolo e le funzioni degli enti non profit quali soggetti di diritto privato cui l'ordinamento affida l'espletamento di un *munus* pubblico. Al riguardo, preme evidenziare che la Corte costituzionale, riconoscendo il "terzo settore" non quale "materia" oggetto di ripartizione di competenze tra Stato centrale ed autonomie locali, ma quale "dimensione" patrimonio della società civile, ne ha rafforzato l'autonomia e l'apporto originale, condizioni ribadite nella legge delega n. 106/2016. L'esplicito riferimento alle libertà sociali di cui all'art. 2 Cost. operato dalla Corte costituzionale evidenzia la necessità di ricondurre l'azione e gli interventi degli enti del terzo settore nel loro alveo naturale, segnatamente, quello relativo alla promozione e progresso dell'iniziativa privata finalizzata al perseguimento di finalità di interesse collettivo.

Da ciò consegue una interpretazione del terzo settore quale componente integrata del sistema di risposta ai bisogni sociali, che necessariamente si interfaccia e collabora con le istituzioni pubbliche, su un piano di parità e di "equiordinazione". E' questo il fondamento culturale e giuridico che solo può giustificare i particolari strumenti e le specifiche modalità che il d. lgs. n. 117/2017 (artt. 55 e seguenti) ha inteso prevedere per disciplinare i rapporti tra enti pubblici ed enti non lucrativi. Istituti giuridici quali l'accreditamento e la co-progettazione si inseriscono invero in una dimensione collaborativa e cooperativa tra istituzioni pubbliche ed organizzazioni private senza scopo di lucro, entrambe impegnate ad incrementare i diritti di cittadinanza attiva e a rispondere in modo adeguato – quindi anche in termini di efficienza, efficacia e sostenibilità dei progetti da realizzare – alle istanze sociali, in specie quelle provenienti dagli strati più deboli della popolazione.

In quest'ottica, non sfugge il diverso approccio che caratterizza la pronuncia dei giudici costituzionali rispetto al recente parere del Consiglio di Stato.⁸ Mentre la sentenza in parola muove dal riconoscimento degli enti del terzo settore quali protagonisti di un

⁸ Cfr. Parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato, 26 luglio 2018, numero affare 01382/2018. Sul punto, sia permesso rinviare a A. Santuari, *Procedure di affidamento dei servizi agli enti del Terzo settore*, disponibile al seguente indirizzo: <http://www.aiccon.it/procedure-affidamento-dei-servizi-agli-enti-del-terzo-settore/>.

sistema pluralistico di interventi e di azioni, vincolati al perseguimento di finalità di interesse generale, i giudici di Palazzo Spada sembrano essersi fermati all'identificazione del perimetro entro cui gli enti del terzo settore *devono* operare. Detto perimetro è caratterizzato dalla necessità di rispettare i canoni imposti dal rispetto del principio di concorrenza (di derivazione eurounitaria). Si ritiene opportuno rilevare, al riguardo, che la riforma del terzo settore è tutta pervasa, fin dai primi articoli della legge delega, da una profonda consapevolezza del quadro normativo e interpretativo di matrice comunitaria, il quale peraltro stabilisce alcune "corsie preferenziali" proprio a favore degli enti non profit.⁹ Le procedure e gli istituti giuridici contemplati dalla riforma non intendono infatti negare ovvero derogare ai canoni proconcorrenziali. Essi, al contrario, rispettando i principi che debbono informare l'azione della P.A. (art. 97 Cost.) riconoscono *ab origine* la necessità di riconoscere che i servizi e le attività oggetto dell'azione degli enti del terzo settore (rectius: le attività di interesse generale) richiedono strumenti, modalità, approcci e, finanche, regole che consentano di valorizzare l'apporto qualitativo, progettuale e identitario delle organizzazioni non profit. La Corte costituzionale – a questo riguardo – ricorda che l'autonoma configurazione degli enti del terzo settore può invero contribuire a rispettare una diversità giuridica collocata in un contesto pluralista. Le organizzazioni non profit e con esse le responsabilità istituzionali degli enti pubblici potranno progredire se l'ordinamento giuridico saprà riconoscere e "selezionare" gli strumenti ritenuti più adeguati per realizzare le finalità di interesse generale sottese alla loro azione congiunta.

⁹ Si pensi, per tutti, all'art. 77, Direttiva 2014/24/UE.

AICCON

**Associazione Italiana per la promozione
della Cultura della Cooperazione e del Non Profit**

P.le della Vittoria 15

47121 Forlì (FC)

@AICCONnonprofit

www.aiccon.it