

Foto: Alfred T. Palmer,  
ottobre 1942

# Impresa Sociale

NUMERO 14  
dicembre 2019

---

RECENSIONE

---

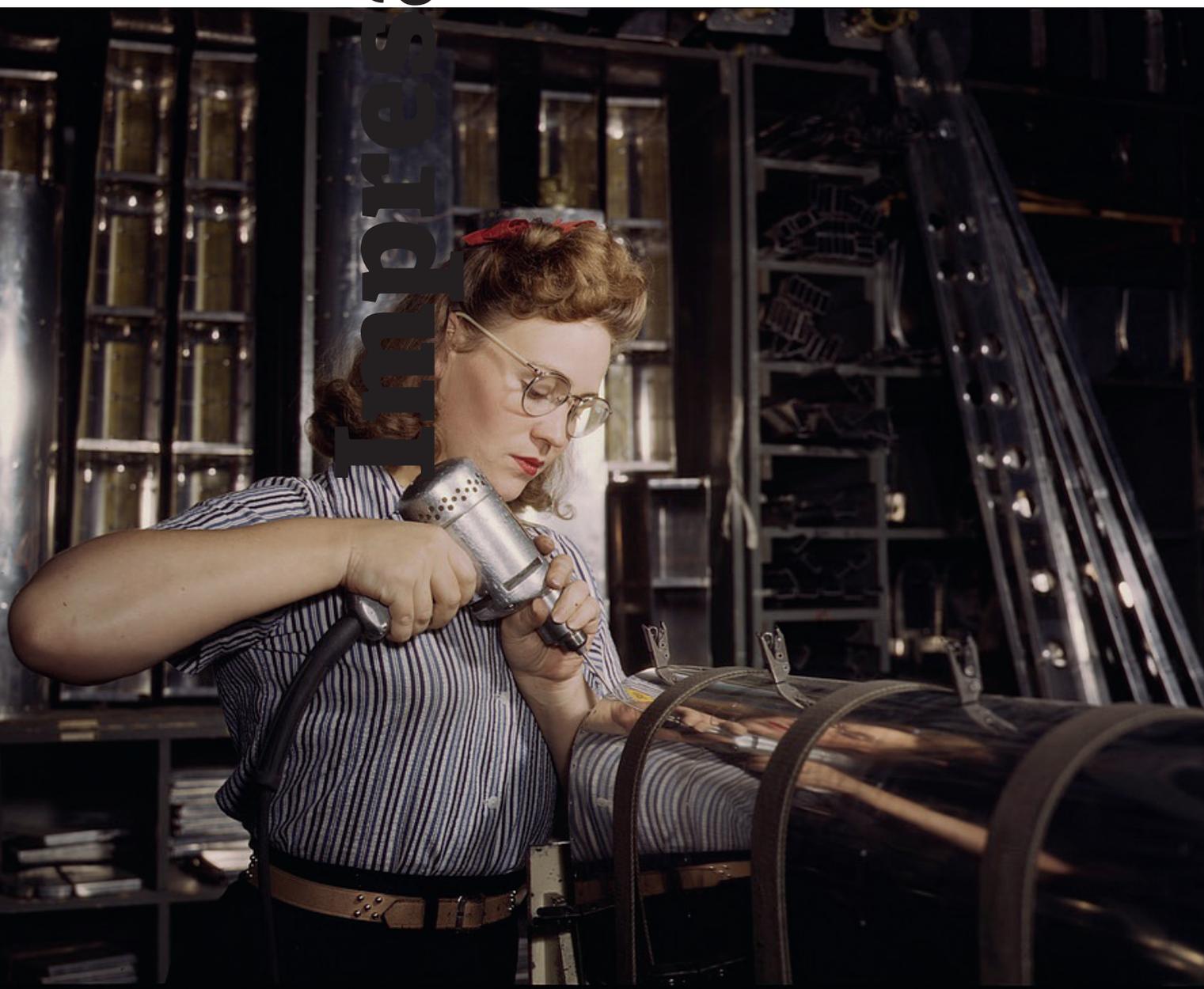
Luciano Gallo

---

Pubblica amministrazione e terzo settore  
Silvia Pellizzari, Andrea Magliari

---

Licenza Creative Commons  
Attribuzione - Non commerciale  
Condividi allo stesso modo 3.0



Luciano Gallo

*Esperto di rapporti fra PA ed ETS, membri del Gruppo tecnico sul codice dei contratti pubblici di ANCI nazionale*

## Pubblica amministrazione e terzo settore

Silvia Pellizzari, Andrea Magliari

Il volume, che raccoglie gli atti del convegno svoltosi a Trento a gennaio 2019, affronta e sviluppa in modo organico e critico il tema del rapporto fra pubblica amministrazione e Terzo settore.

Si tratta di un lavoro pregevole e per varie ragioni. In primo luogo, esso sviluppa in modo organico un tema, spesso trattato in modo *laterale* in precedenti e pur rilevanti monografie, commentari e codici. La ragione dell'approfondimento della relazione fra questi due mondi – pubblica amministrazione e Terzo settore – è chiaramente ricavabile da tutti i contributi; centrali sono, al riguardo, il riconoscimento del principio di sussidiarietà orizzontale, introdotto con la Riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, e, dall'altro, dell'entrata in vigore del c.d. Codice del Terzo settore, per effetto del d.lgs. n. 117/2017 (in avanti CTS). Al riguardo, il CTS costituisce la prima organica attuazione del principio di sussidiarietà; all'interno del Codice, inoltre, un intero Titolo (il VII) è dedicato ai rapporti fra Enti di Terzo settore (ETS) e PA. La seconda ragione della rilevanza del volume è legata all'analisi del rapporto, anche in termini di *integrazione*, fra il CTS ed il codice dei contratti pubblici, ma anche alla disciplina sui SIEG, sugli aiuti di Stato e, più in generale, sui principi dei Trattati dell'UE in materia di tutela della concorrenza e del mercato interno.

Nello specifico, vengono analizzate le novità, conseguenti all'inserimento dei servizi sociali all'interno delle Direttive appalti e concessioni del 2014, sull'affidamento di tali servizi nel codice dei contratti pubblici (Andrea Magliari). Vengono esaminati gli istituti e le disposizioni innovative delle Direttive e del codice, che potrebbero essere utilmente adoperate per l'affidamento mediante *appalti* dei servizi sociali; allo stesso tempo, non mancano rilievi critici in ordine al quadro normativo interno, per certi versi più restrittivo di quello europeo.

Segue l'approfondita disamina, anche ricca di riferimenti normativi e giurisprudenziali, intorno all'istituto dell'*accreditamento*, anch'esso disciplinato dall'art. 55, quarto comma, del CTS (Leonardo Parona). Lo sforzo è quello di ricavare le diverse declinazioni dell'istituto dalle diverse

esperienze legislative, al pari delle potenzialità della forma dell'accreditamento c.d. libero, senza tuttavia tacere anche gli aspetti di criticità riconducibili al rapporto con la disciplina del codice dei contratti pubblici e con la lettura data dalla giurisprudenza amministrativa.

Ampio spazio è occupato dall'istituto della *co-progettazione*, previsto dall'art. 55, terzo comma, del CTS (Silvia Pellizzari). L'esame muove dalla messa in evidenza delle peculiarità dei tratti dell'istituto nella disciplina legislativa di alcune Regioni (Lombardia, Emilia-Romagna, Liguria, Lazio), antecedente al CTS, per poi passare – anche attraverso una lettura critica del parere del Consiglio di Stato n. 2052 del 20 agosto 2018 – alle possibili concrete declinazioni dell'istituto del CTS compatibili con il vigente codice dei contratti pubblici.

Arricchisce il lavoro l'analisi sulla disciplina e sulle pronunce e deliberazioni, anche del giudice contabile, in ordine alla qualificazione del sostegno pubblico in termini di "contributi" e "sovvenzioni", specie ai sensi dell'art. 12 della legge n. 241/1990 e ss.mm. (Simone Franca).

Originale ed utile è, poi, l'analisi del possibile rapporto fra gli istituti del CTS, ed in primo luogo, della *co-progettazione* e dell'accreditamento, con la disciplina, la regolamentazione, le decisioni e la giurisprudenza europea in materia di aiuti di Stato, di SIEG e di SSIG (Samuel Cornella), con un interessante spunto applicativo.

La relazione conclusiva tenta di offrire una chiave interpretativa utile a coordinare i due corpi normativi, oggetto delle analisi dei singoli autori (Marco Bombardelli).

Il testo raccoglie, infine, i contributi di esperti ed operatori del settore (Carlo Borgaza, Giuseppe Guerini e Fabrizio Ernesto Pregliasco), nei quali – lasciando sullo sfondo la dimensione giuridica propria dell'analisi degli istituti introdotti dal CTS – appare forte e condivisibile il richiamo ad alcuni temi e principi. In primo luogo, sul senso e sulla portata della Riforma del Terzo settore, espressione autentica della nostra

**Pellizzari S., Magliari A. (a cura di) (2019), *Pubblica amministrazione e terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli.**

---

Costituzione; non solo, dunque, principio di sussidiarietà orizzontale, ma anche di solidarietà sociale e di uguaglianza. In secondo luogo, il rapporto fra Istituzioni interne e quelle europee e, correlativamente, fra disciplina europea e degli Stati membri. Infine, il rapporto fra la tutela della concorrenza e la promozione degli enti del Terzo settore.

Il volume rappresenta, pertanto, un punto da cui muovere nella comprensione e nell'utilizzo di strumenti previsti da una disciplina recente e sulla quale sono in atto nel Paese azioni di consolidamento, da un lato, e "contro-spinte" dall'altro.

Vanno ricordate, infatti, le numerose iniziative di tante e variegate Istituzioni pubbliche nell'attivazione di rapporti di collaborazione alla luce del Codice del Terzo settore, anche in attuazione di normative di settore (ad esempio, in materia di Progetti Utili alla Collettività, nell'ambito della disciplina sul Reddito di Cittadinanza, o nell'attuazione del FSE, nonché nei primi progetti sperimentali ammessi a finanziamento, nell'ambito della disciplina del c.d. Fondo per l'Innovazione Sociale).

Alcune Regioni, inoltre, consapevoli delle prerogative legislative loro riconosciute dalla Costituzione, hanno declinato gli istituti della co-programmazione e della co-progettazione all'interno di leggi di settore (ne sono esempio, la legge regionale della Toscana sulla cooperazione sociale, n. 58/2018, oppure la legge regionale delle Marche sul sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali, n. 8/2019), ma sono recenti le iniziative legislative di alcune Regioni finalizzate all'emanazione di norme di sostegno agli enti di Terzo settore (pdl n. 400 della Regione Toscana, Regione Lazio).

Il recente parere del Consiglio di Stato del 27 dicembre u.s., reso sullo schema delle Linee Guida per l'affidamento dei servizi sociali dell'ANAC, dall'altro lato, rischia di amplificare i dubbi interpretativi, con la conseguenza di indebolire una Riforma, che invece ha bisogno proprio di sostegno e di consolidamento.

Fra l'altro, non si comprende perché i pareri espressi dalle Commissioni del Consiglio di Stato, istituite *ad hoc* a fronte di una specifica richiesta (pareri del 2018 e del 2019) non vengano messi in rapporto con i pareri – positivi e con qualche osservazione – resi dal Consiglio di Stato nella pienezza delle sue prerogative, sugli schemi di decreti delegati relativi al Codice e, poi, al relativo Correttivo.

Per altro verso, occorre aver chiaro che la Riforma del Terzo settore è attuazione piena di alcuni

principi della nostra Costituzione, tanto che autorevole Dottrina ha sottolineato che essa connota una precisa "Forma di Stato" (Luca Gori), nonché sia tesa a far coesistere "la pluralità nell'unità" (Antonio Fici).

Allora, si tratta di assicurare il "rapporto fra ordinamenti" (M. S. Giannini), quello europeo e quello interno, bilanciando ed armonizzando i principi (europei) di tutela della concorrenza e del mercato interno con quelli nazionali della solidarietà sociale e della sussidiarietà orizzontale, senza dimenticare che uno dei principi del TFUE è dedicato proprio alla coesione sociale ed economica.

Infine, il decreto ministeriale sulla valutazione di impatto sociale ci consente di innovare pratiche di relazioni fra PA ed ETS in cui, per la prima volta e sulla base del diritto positivo, ciò che rileva, prioritariamente, non è l'economicità dell'affidamento di un servizio (esternalizzato), quanto piuttosto l'impatto sociale generato sulla comunità di riferimento.

In questo senso, la VIS è lo specchio della profondità della Riforma del Terzo settore, incentrata su alcuni perni, fra cui quello della definizione di *attività di interesse generale*; un terreno in cui PA ed ETS agiscono "per somiglianza" e non "per contrapposizione".

Un terreno che merita di essere seminato, con pazienza e cura, perché buoni saranno i suoi frutti.