



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2023 ANNO VIII N.15.

Terzo Settore e principio di sussidiarietà. Profili problematici nella sistematizzazione costituzionale



2023 ANNO VIII NUMERO 15 – DOSSIER TERZO SETTORE

di Matteo Carrer <https://doi.org/10.54103/2531-6710/19677>



TERZO SETTORE E PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ. PROFILI PROBLEMATICI NELLA SISTEMATIZZAZIONE COSTITUZIONALE

Matteo Carrer

*THIRD SECTOR AND SUBSIDIARITY. PROBLEMS AND ISSUES IN THE CONSTITUTIONAL
SYSTEMATIZATION*

Riassunto

Il contributo tratta della posizione reciproca di sussidiarietà e Terzo settore alla luce della Costituzione italiana, argomentando che le caratteristiche autenticamente innovative della sussidiarietà e le novità in tema di legislazione sul Terzo settore sono sistematicamente depotenziate dalla lettura pro-concorrenziale che deriva dal diritto dell'Unione europea. La novità apportata da sussidiarietà e Terzo settore viene interpretata, anche dal legislatore stesso, come una aggiunta ai principi costituzionali non in grado di incidere con decisione sugli aspetti fondamentali del mercato e della pubblica amministrazione.

Parole chiavi: Sussidiarietà; Terzo settore; concorrenza; volontariato; mercato.

Abstract

The article deals with the mutual position of subsidiarity and of the Third sector in the frame of the Italian Constitution, arguing that the genuinely innovative characteristics of subsidiarity and the novelties in terms of legislation about the Third sector are systematically weakened by the pro-competitive interpretation that follow European Union law. The main issues brought about subsidiarity and about the third sector are interpreted, even by the legislator himself, as an addition to the constitutional principles not capable to affect the fundamental aspects of the market and of State administration.

Keywords: *Subsidiarity; Third sector; competition; Volunteering; market.*

Autore:

Matteo Carrer è Ricercatore (RTDB) di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università degli Studi di Bergamo.

Sommario: 1. Sistematica dei principi. Il tema d'indagine. – 2. Sussidiarietà, Terzo Settore e Costituzione: un rapporto problematico? – 2.1. Sussidiarietà, Terzo Settore e procedimentalizzazione. – 2.2. Sussidiarietà, Terzo Settore e concorrenza. – 3. Sussidiarietà e Terzo Settore: alla ricerca di una dimensione costituzionale.

Articolo soggetto a revisione tra pari a doppio cieco.

Articolo ricevuto il 13.11.22 approvato il 28.11.22.

1. Sistematica dei principi. Il tema d'indagine.

Per quanto possa suonare assurdo, la riflessione sulla sistematizzazione non compete al (la dottrina che studia il) diritto positivo. Una specificazione sul contenuto dell'affermazione è immediatamente necessaria. Si vuole soltanto sostenere che un conto è la riflessione *di* sistematizzazione e un conto è la riflessione *sulla* sistematica. La prima è connaturata all'ordinamento come sistema, la seconda è un problema squisitamente metodologico. È evidente che il *diritto*, inteso come diritto in senso oggettivo, cioè come sinonimo di ordinamento, è sistematico. Se il diritto in senso oggettivo non fosse un sistema di norme bensì solo una sommatoria non ordinata di comandi, andrebbe in crisi non solo lo Stato-ordinamento bensì lo stesso concetto di diritto. Si tratta di un problema logico e filosofico ben noto, i cui confini generali eccedono le presenti note¹.

Senza ordine non vi è diritto, dunque la sistematizzazione delle norme è sicuramente un problema interno alla scienza giuridica. Senza voler insistere troppo sui singoli termini, però, in apertura si considerava come estranea all'analisi di diritto positivo il tema della *riflessione* sulla sistematizzazione. Poste le norme come *input*, l'*output* di una riflessione su di esse è certamente trovare un ordine e una collocazione (concetto che ben può essere considerato sinonimo di sistematizzazione), tuttavia è già l'*input* a determinare il quadro della situazione in modo vincolante. Per cambiare punto di vista è necessario modificare la cornice e non soltanto i singoli elementi del quadro.

¹ «Secondo talune dottrine, il concetto di ordinamento giuridico si identificherebbe senz'altro con quello di diritto in senso oggettivo. Da altri si afferma invece che ordinamento giuridico e diritto oggettivo sono entità distinte. In realtà non sembra che il diritto oggettivo, come complesso di norme scritte o consuetudinarie, esaurisca il concetto di ordinamento giuridico, il quale comprende, oltre alle norme, anche quel principio di autorità da cui le norme stesse emanano e che ben può definirsi potere sovrano o potere normativo» così, a livello di spiegazione basilare, l'enc. Treccani, alla voce *ordinamento giuridico*, ora anche in www.treccani.it.

Fuor di metafora, il principio di sussidiarietà e la disciplina del Terzo settore vengono molto spesso posti in analisi per ciò che il revisore costituzionale e il legislatore hanno voluto a seguito di ulteriori e precedenti scelte sistematiche.

Il tentativo, meritorio e assolutamente ineccepibile in sé, è quello di trovare un ordine per la sussidiarietà e il Terzo settore, separatamente o congiuntamente. Un ordine che, è pressoché superfluo dirlo, si ricava dal sistema così come è dato. Si tratta, in altre parole, di ricavare una posizione sistematica per sussidiarietà e Terzo settore all'interno di una cornice fissata.

Il contributo delle presenti annotazioni, invece, vuole proprio mettere in discussione il quadro e non soltanto trovare un ordine tra gli argomenti.

La dottrina, in particolare se attenta, non nasconde difficoltà e aporie che circondano sussidiarietà e Terzo settore², spunti problematici e ripetute questioni irrisolte.

Spesso, però, i problemi rimangono interni alle questioni affrontate, nel senso di voler dare un significato o un senso, oppure di voler collocare con esattezza il principio di sussidiarietà e il Terzo settore all'interno della cornice costituzionale.

Quella che si vuole esplorare qui, dunque, è un'ipotesi di più ampio respiro cioè discutere non solo *nella* cornice costituzionale ma anche discutere *della* cornice costituzionale. L'ambizione è che tale attenzione dedicata possa portare a una miglior comprensione dei meccanismi e una miglior collocazione della numerosissima quantità di dettagli giuridicamente rilevanti.

Lo scopo, in altre parole, è mettere in luce come sussidiarietà e Terzo settore siano collocati reciprocamente e nel contesto complessivo dei principi costituzionali e dei “primi due” settori, per mettere a fuoco i problemi che operatori, legislatore, dottrina, giurisprudenza e giurisprudenza costituzionale notano e in un certo senso accumulano in relazione a questi concetti.

2. Sussidiarietà, Terzo Settore e Costituzione: un rapporto problematico?

Un aspetto peculiare accomuna il principio di sussidiarietà e la normativa sul Terzo settore, cioè la loro (sempre citata) novità.

Non ci si riferisce alla innovatività, che pure non di rado viene considerata come un elemento caratteristico, bensì proprio alla novità.

Per quanto riguarda la sussidiarietà, si tratta di un principio costituzionale – oltretutto, denominato come principio, dettaglio insolito per la Carta fondamentale – che viene inserito espressamente nel 2001, almeno nella Carta costituzionale italiana³. Per il Terzo settore, la novità non sta soltanto nella normativa applicativa bensì nello stesso concetto: è un settore strutturalmente “terzo”, nel senso di alternativo ma anche di “arrivato dopo” rispetto ai due classici settori ritenuti (e già questo è significativo) primo e

² Rapporto definito una “saga” secondo la dottrina (Gori, 2020a).

³ I contributi in tema di principio di sussidiarietà sono ormai moltissimi. Per una rassegna, prima e dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, si vedano e confrontino i contributi citati in bibliografia.

secondo, il mercato e il settore pubblico⁴. Entrambi – sussidiarietà e Terzo settore – si inseriscono in una cornice tutt’altro che sfornita di elementi ed entrambi si collocano come elementi nuovi se non addirittura rivoluzionari. Dopo la riforma del Titolo V, ciò che «si intende[va] sostenere è che il principio di sussidiarietà richiamato dall’art.118 Cost. significhi assegnare al cittadino, singolo e associato, una nuova “centralità” nell’ambito dell’ordinamento repubblicano» (Pizzetti, 2003: 2). Con altrettanta decisione, l’approvazione del codice del terzo settore è stata salutata come avvenimento “epocale” (Fici, 2020: 3; Berrettini, 2022: 2).

Anche se le aspettative non sembrano essere una categoria giuridica, resta il fatto che la novità nei testi normativi erano (e per molti versi sono) accompagnati da un fermento che da soggettivo dell’interprete può anche diventare oggettivo, cioè diffondersi a livello di tutti gli operatori nell’ordinamento che, vedendo nuovi e potenti strumenti normativi posti a disposizione del legislatore e dell’interprete, attendono modifiche e cambiamenti. L’attesa, dunque, non è più un sentimento personale più o meno ottimistico, ma un’osservazione che ha maggiori contorni di oggettività.

Autorevole dottrina, sia pure in senso critico, ha letto della sussidiarietà già prima della riforma del Titolo V un «principio ambiguo, con almeno trenta diversi significati, programma, formula magica, alibi, mito, epitome della confusione, foglia di fico: così è stata giudicata l’idea della sussidiarietà. Ciò non ha impedito che su di essa si esercitasse una riflessione ricchissima» (Cassese, 1995: 373). Ecco che la critica si accompagna non solo a un’attesa bensì a un risultato (sia pure, nella citazione, sul piano dottrinale). In questo senso, ci si può persino legittimamente attendere che all’introduzione di un nuovo principio costituzionale faccia seguito una diversa impostazione di taluni istituti, così come ci si può attendere che una complessiva riforma di un settore tanto rilevante da essere paragonabile soltanto al mercato e alla p.a. porti a conseguenze di rilievo.

Ebbene, affinché sia più chiaro il ragionamento sistematico e metodologico che si conduce, è utile richiamare proprio i punti focali di evoluzione della normativa che più interessa.

A parte la già citata comunanza sulla novità, tra sussidiarietà e Terzo settore vi è una interessante continuità, una prospettiva che lega il secondo alla prima. Il punto di partenza è l’ambizione del principio di sussidiarietà di «impostare il rapporto fra amministrazione e cittadini in modo tale che questi ultimi escano dal ruolo passivo di amministrati per diventare co-amministratori, soggetti attivi che, integrando le risorse di cui sono portatori con quelle di cui è dotata l’amministrazione, si assumono una parte di responsabilità nel risolvere problemi di interesse generale» (Arena, 1997: 29). Molto vi sarebbe da dire sul rapporto tra democrazia e partecipazione, anche nel senso di intendere in modo diverso la partecipazione e il principio di rappresentatività⁵. Nel contempo, e per restare nell’ambito di quanto qui interessa, il Terzo settore è proprio quell’«insieme di soggetti che si pongono al di fuori del mercato (c.d. primo settore) e dello Stato (c.d. secondo settore) per realizzare fini di interesse generale senza scopo di lucro soggettivo» (Berrettini, 2022: 2). Nulla di più contiguo al principio di solidarietà declinato in senso orizzontale, come nell’art. 118, co. 4^o, Cost.

«Per il Terzo settore oggi, secondo quanto si afferma nella sentenza n. 131 del 2020, vale quanto detto dalla Corte con riferimento al volontariato nel 1992: esso è “la più diretta realizzazione del principio di

⁴ Come per la sussidiarietà, una ricostruzione della dottrina che si è occupata del tema è oltre i limiti del presente contributo. Si rinvia, di nuovo, alla dottrina citata in bibliografia per una panoramica.

⁵ V. almeno i problemi definitivi in dottrina (Di Marco, 2009; Freschi, Raffini, 2010: 5).

solidarietà sociale”» (Rossi, 2020: 57) e, nel realizzare la solidarietà, realizza la sussidiarietà. È sempre dalla Corte costituzionale e dalla fondamentale sentenza 131/2020, su cui si tornerà, che si deduce come il Giudice delle leggi «iscrive il metodo collaborativo di cui all’art. 55 C[odice del] T[erzo] S[ettore] nel solco della Costituzione: esso viene infatti considerato come “espressa attuazione” del principio di sussidiarietà orizzontale, ed anzi “una delle più significative attuazioni” dello stesso. Si che verrebbe quasi da domandarsi se a detta disposizione, e quindi a tutto il Codice in esso contenuto, non debba riconoscersi il rango di legge costituzionalmente necessaria» (Rossi, 2020: 58).

Se avvenisse ciò che auspica la dottrina citata, si verrebbe a saldare l’art. 118 Cost. e il principio di sussidiarietà orizzontale con la disciplina del Terzo settore in un *continuum* che presenta indubbe linearità di contenuto e di visione. Eppure, al di là delle aspettative, ciò che interessa non sono semplicemente le dichiarazioni di principio, bensì le medesime inserite nel contesto.

Il contesto non è generico, bensì specifico. Sussidiarietà e Terzo settore, nel raffrontarsi e nel costruirsi, affrontano un tema metodologico, quello della procedimentalizzazione, e un tema sostanziale, quello del principio di concorrenza.

2.1. Sussidiarietà, Terzo Settore e procedimentalizzazione.

Scendendo nel dettaglio del primo degli aspetti citati, è la Corte costituzionale a ricordare che le associazioni del Terzo settore «spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell’ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un’importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”»⁶.

Affermazione che costituisce un elogio del Terzo settore, che ricorda come questo supplisca alle manchevolezze della pubblica amministrazione e, anzi, contribuisca ad un suo efficientamento. Affermazione, al tempo stesso, che, depurata degli elementi valoriali (inevitabili, ma pur sempre tali) di elogio e risparmio, mette in evidenza come la p.a. non possa o non riesca a svolgere compiti che le sono affidati. La Corte, generosamente, nel passaggio citato ritiene che la p.a. avrebbe bisogno di più tempo e più risorse per giungere ai medesimi risultati. Considerazione generosa, appunto, che anche a voler essere presa in senso asettico (cioè, non come mancanza della p.a., bensì come mero problema organizzativo) lascia senza risposta la questione sul perché la p.a. non possa essere più rapida o più efficiente. Se può esserlo e non lo è, cosa le manca e perché non glielo si può dare; se non può esserlo perché allora le sono affidati compiti che non può realisticamente svolgere.

Tornando alle disposizioni citate, si è osservato che «in merito all’attività svolta dalle figure del Terzo settore, questa deve rispondere in primo luogo agli interessi generali. Appare chiaro che siffatta indicazione si collega al principio di sussidiarietà stabilito, con la riforma costituzionale del Titolo V del 2001, nell’art. 118, ove allo Stato, alle Regioni, alle Città metropolitane, alle Province e ai Comuni è

⁶ Sent. 131/2020.

prescritto di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. L'art. 5 fa un elenco delle attività di interesse generale» (Caldirola, 2018: 7) che va autenticamente dalla a) alla z), intese come lettere di una lunga ed articolata lista.

Lista in cui rientrano la radiodiffusione sonora (f), la formazione universitaria (lett. g), la beneficenza (u), alcuni elementi che sono formulati come le corrispondenti materie di potestà legislativa, come la protezione civile (lett. y, cfr. art. 117, co. 3°) e idee, come la «promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata» (lett. v). Un elenco in cui è difficile rintracciare una linea unitaria, tra l'altro aggiornabile con d.p.c.m. ai sensi del co. 2 del medesimo art. 5.

Più che nei confronti dei singoli punti dell'elenco, vale qui puntare l'attenzione sulla necessità, evidentemente percepita dal legislatore, di procedimentalizzazione⁷. Quello che nell'art. 118, co. 4° Cost. viene descritto con autenticamente quattro parole – compresa una preposizione, cioè “attività di interesse generale” – diventa un lunghissimo elenco⁸, peraltro che si dice esso stesso non esaustivo.

La procedimentalizzazione non riguarda solo le attività, bensì anche i soggetti coinvolti. Ai sensi dell'art. 1 «sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato, diversi dalle società, costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore». Di nuovo, dove la Costituzione dice «cittadini, singoli o associati», la legge arricchisce, e quindi articola, aggiunge, parole e concetti.

Persino il principio di sussidiarietà non è più solo, nell'art. 5 d.lgs. cit., bensì è affiancato dai principi, non di rango costituzionale, ma pur sempre richiamati in una legge, di cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare (Moliterni, 2015, 89). Da un lato, si tratta degli stessi principi che regolano la programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge n. 328 del 2000, dall'altro *ubi lex voluit dixit*, dunque non si possono ignorare tanti e tali principi elencati e ricondurre tutto alla sola sussidiarietà.

Come è stato notato in dottrina, il codice del Terzo settore «*non sceglie un modello* (del resto vi è sempre stata una ibridazione tra i diversi modelli), *muove, invece, dal presupposto che il Terzo settore non può essere lasciato alla sola spontaneità dei gruppi sociali*, non può svolgere un ruolo di supplenza rispetto a ciò che lo Stato non riesce a fare per mancanza di risorse, ma neppure può svolgere un ruolo di supplenza del mercato, ove non sussista un interesse economico a svolgere attività di interesse generale» (Caldirola, 2018: 34, corsivi aggiunti). Si tratta di una ammissione fondamentale, coerente con quanto ritiene la stessa Corte costituzionale nella sent. 131/2020, dove si legge che l'art. 55 del codice del Terzo settore, «in espressa attuazione, in particolare, del principio di cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost. [...] realizza

⁷ La sent. 131/2020 rivendica con chiarezza tale procedimentalizzazione, con termini che la fanno percepire come un risultato atteso se non doveroso: «è in espressa attuazione, in particolare, del principio di cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost., che l'art. 55 CTS realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria».

⁸ 755 parole, secondo un conteggio elettronico del co. 1 art. cit.

per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria – strutturando e ampliando una prospettiva che era già stata prefigurata, ma limitatamente a interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale, nell'art. 1, comma 4, della legge 8 novembre 2000, n. 328 [...] e quindi dall'art. 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 marzo 2001 [...]».

Il collegamento descritto dal Giudice delle leggi può significare che la legge 328/2000 abbia anticipato il principio di sussidiarietà e quindi sia in perfetta linea con le modifiche costituzionali di allora e con le novità legislative del Terzo settore, ma può anche significare che il principio di sussidiarietà non sia in sé determinante, nel senso che poteva essere previsto anche dalla legge ordinaria o poteva operare con formulazioni alternative⁹.

A seguire il Giudice delle leggi, la procedimentalizzazione passa ugualmente attraverso la definizione di Enti di Terzo settore: «riservata ai soli enti iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore, destinatari di uno specifico sistema di favor e oneri, diverso da quello di tutti gli altri enti che pur svolgono attività di interesse generale [...]. Questo insieme è “definito dall'art. 4 CTS, in forza del quale costituiscono il Terzo settore gli enti che rientrano in specifiche forme organizzative tipizzate (le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le società di mutuo soccorso, le reti associative, le imprese sociali e le cooperative sociali) e gli altri enti “atipici” (le associazioni riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato diversi dalle società) che perseguono, “senza scopo di lucro, [...] finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi”, e che risultano “iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore”»: così la sent. 72/2022 che cita a più riprese la sent. 131/2020.

È altresì interessante notare che un ulteriore livello di procedimentalizzazione è relativo alla stessa disciplina del Terzo settore (Gori, 2018; Consorti, 2017; Bani, 2017). Secondo la Corte costituzionale «il cod[ice del] terzo settore ha svolto senz'altro una funzione unificante, diretta a ordinare e a riportare a coerenza la disciplina degli E[nti del] T[erzo] S[ettore], superando le precedenti frammentazioni e sovrapposizioni»¹⁰. L'unità concettuale data da una revisione organica della normativa ha – così si sostiene – aiutato il Terzo settore. L'affermazione, che presenta un profilo valutativo, va esplicitata. In che senso il “superamento” delle frammentazioni è di vantaggio? È di vantaggio rispetto a cosa?

La risposta è, di nuovo, su più livelli, che si può pensare nascano, o siano correlati, alla Costituzione. Esplicitare questi collegamenti, in ogni caso, è operazione che non viene fatta nemmeno dalla Corte costituzionale nella sent. 72/2022, la quale pure, è particolarmente esaustiva sotto molti profili.

È proprio da questa decisione che si trae una compiuta descrizione degli elementi fondamentali del Terzo settore e della sussidiarietà. Dove l'art. 118, co. 4° Cost. dice soltanto «cittadini, singoli e associati», la Corte approfondisce il ruolo del singolo volontario e degli Enti di Terzo settore. Quanto al volontario, è «una persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune»; si prevede poi non solo che tutti “gli enti del Terzo settore possono avvalersi di volontari nello svolgimento delle proprie attività” (art. 17, comma 1), ma si attivano, altresì, strumenti per “promuovere e rafforzare la presenza ed il ruolo dei volontari negli enti del Terzo settore” (art. 63, comma 1); infine, si fa carico a

⁹ Sui servizi sociali, v. almeno i contributi citati in bibliografia.

¹⁰ Sent. 72/2022.

tutte le “amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165” del compito di diffondere la “cultura del volontariato” (art. 19, comma 1). La descritta valorizzazione del volontariato ha solide ragioni: questa Corte proprio in riferimento a tale forma di impegno civico ha affermato che la persona è “chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un’ autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa” (sentenza n. 75 del 1992). Si tratta della sottolineatura di un “modello fondamentale dell’azione positiva e responsabile dell’individuo” (sentenza n. 75 del 1992), che ha assunto carattere sistematico nella giurisprudenza di questa Corte, portando a evidenziare come all’origine dell’azione volontaria vi sia l’emergere della natura relazionale della persona umana che, nella ricerca di senso alla propria esistenza, si compie nell’apertura al bisogno dell’altro (sentenze n. 131 del 2020 e n. 228 del 2004).

In tal modo il volontariato costituisce una modalità fondamentale di partecipazione civica e di formazione del capitale sociale delle istituzioni democratiche, al punto che risulterebbe paradossale penalizzare proprio gli enti che strutturalmente sono caratterizzati in misura prevalente da volontari, a causa del limite del mero rimborso delle spese».

È piuttosto evidente che la Costituzione non parli né di volontari né di “limite” del rimborso spese¹¹. Si dirà che questo non apparterebbe al testo costituzionale e che si tratta di una lettura consequenziale, lineare e addirittura per certi versi obbligata del principio di sussidiarietà. Qui, però, non interessa condividere il merito, bensì la struttura logica. Si è partiti dai “cittadini singoli” e si è giunti ai “volontari rimborsati” e, al netto della semplificazione operata dalle due coppie di parole, anche dalla lettura del più ampio testo del Giudice delle leggi si trae che nei passaggi e nella specificazione il contenuto è cambiato. Arricchito, se si vuole, ma cambiato.

Il secondo profilo è relativo a quello che la Costituzione declina con, di nuovo, due parole, il riferimento ai “cittadini associati”.

«In particolare, i tratti caratterizzanti del sistema degli E[nti del] T[erzo] S[ettore] sono il perseguimento del bene comune (art. 1), lo svolgimento di attività di interesse generale (art. 5) senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), la soggezione a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (artt. da 90 a 97). Ciò radica tale sistema in una dimensione che attiene ai principi fondamentali della nostra Costituzione, in quanto espressione di un pluralismo sociale rivolto a perseguire la solidarietà che l’art. 2 Cost. pone “tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico” (sentenza n. 75 del 1992) e a concorrere all’“eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità, cui si riferisce il secondo comma dell’art. 3 della Costituzione” (sentenza n. 500 del 1993). Proprio in quanto tale, questo sistema è valorizzato ai sensi del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118, quarto comma, Cost., fino a dar vita, nell’art. 55 cod. terzo settore, a un modello di “amministrazione condivisa” tra gli ETS e le pubbliche amministrazioni» (sentenza 131/2020).

Con parole diverse, la dottrina descrive e sintetizza gli ambiti: «sul piano generale, sono tre le finalità di una disciplina legislativa del Terzo settore: identificare i presupposti per l’attribuzione della qualifica di “ente del Terzo settore”; prevedere, secondo quanto previsto dall’art. 118, u.c., Cost., misure che

¹¹ Tema noto ben prima della riformulazione del testo costituzionale: i soggetti del Terzo settore «si distinguono però anche dalle altre organizzazioni private in quanto operano con la finalità di produrre beni e servizi di interesse collettivo e non con quella di conseguire profitti» (Bassanini, Ranci, 1990: 9).

favoriscano l'attività di interesse generale promossa da tali enti, secondo un criterio di ragionevolezza; definire un sistema di controlli, congegnati in varie forme (controlli esterni, controlli interni, auto-controlli, ecc.), necessari per verificare se e in quale misura l'attività dell'organizzazione si svolga nel rispetto dei criteri predefiniti» (Gori, 2020a: 181).

Di nuovo, uno sviluppo non incoerente del principio di sussidiarietà. La procedimentalizzazione non è neutrale. La scelta del legislatore sta nei termini descritti con eshaustività dalla Corte costituzionale e il punto, ovviamente, non è cercare alternative o discutere i termini delle opzioni, bensì semplicemente notare quale sia la strada scelta. Il legislatore – e lo Stato-apparato di conseguenza – scelgono di rapportarsi con soggetti di un settore terzo, cioè diversi da sé e dalle logiche di mercato, attraverso una precisa determinazione e delimitazione di soggetti e procedure.

La dottrina osserva che «il Codice del Terzo settore unitamente ai decreti legislativi che hanno dato attuazione alla legge n. 106/2016, oltrepassa la logica del mero coinvolgimento del privato sociale all'interno degli interstizi aperti tra lo Stato-erogatore ed il mercato, nella misura in cui i soggetti del Terzo settore diventano catalizzatori di risorse economiche e protagonisti, alla pari con i soggetti pubblici e privati imprenditori, di progetti e interventi innovativi per lo svolgimento di attività di interesse generale che vanno anche oltre i bisogni sociali tradizionalmente intesi» (Caldirola, 2018: 34), ma è evidente che gli interstizi citati non siano spazi “residuali”, non conosciuti o anche semplicemente non controllati, piuttosto sono spazi aperti appositamente a tale scopo per soggetti che rispondano a determinate caratteristiche.

Ecco, dunque, una possibile risposta alla domanda relativa al vantaggio nel “superamento” della frammentazione. Si tratta – se lo si vuole sempre definire tale nel merito – di un vantaggio dello Stato-ordinamento o dell'amministrazione nel controllare o nell'entrare in rapporto con i soggetti del Terzo settore. Nessuna sorpresa che si tratti di un'ottica Stato-centrica, soltanto il punto va sottolineato.

2.2. Sussidiarietà, Terzo Settore e concorrenza.

Il secondo tema che si era anticipato è quello del rapporto tra i principali oggetti della presente trattazione e il principio di concorrenza.

Per affrontare questo tema è opportuno richiamare l'art. 55 del d.lgs. 117/2017, che apre il Titolo VII “dei rapporti con gli enti pubblici”, ed è rubricato “Coinvolgimento degli enti del Terzo settore”. Dunque, «in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche [...] nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di programmazione e co-progettazione e accreditamento»¹².

Il primo punto su cui soffermarsi è la presenza congiunta di una lunga serie di principi che il legislatore elenca uno dopo l'altro. Si incontra per primo il principio di sussidiarietà, insieme ad altri che hanno un

¹² A commento della norma, si vedano i contributi citati in bibliografia.

riferimento costituzionale più o meno focalizzato. Questa apertura ad altri principi si incontra già all'inizio del Codice del Terzo settore. Leggendo l'art. 1 del d.lgs. n. 117/2017, articolo significativamente rubricato «Finalità ed oggetto», si vede che le norme sono dettate «al fine di sostenere l'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, in attuazione degli articoli 2, 3, 4, 9, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione, il presente Codice provvede al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore».

Il riferimento al principio di sussidiarietà è duplice: nel richiamo esplicito all'art. 118, co. 4° Cost. e nel richiamo a sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini a perseguire, dice il Codice, il “bene comune” e, dice la Costituzione, “attività di interesse generale”. Dunque, frasi ed espressioni che tornano nella disposizione costituzionale citata come nella disposizione (avente valore) di legge. Anche l'espressione “cittadinanza attiva” è vicina a concetti sussidiari (Arena, 2006).

Nel contempo, proprio la ricchezza della formulazione allontana da una puntuale attuazione dell'art. 118, co. 4° Cost. e proprio le differenze terminologiche esaltano i punti di distacco. Bene comune e attività di interesse generale sono autenticamente sinonimi? Allo stesso modo, nell'art. 55 d.lgs. 117/2017 i principi richiamati insieme alla sussidiarietà sono posti sullo stesso piano?

Le possibili domande sono molteplici¹³ ma riguarderebbero il testo del Codice del Terzo settore. È utile, invece, collegare il testo al suo contesto.

In via generale, dunque, il Titolo VII del d.lgs. 117/2017 contiene una norma a carattere generale (l'art. 55 appena citato) che individua le possibili declinazioni che si possono ascrivere al principio di sussidiarietà orizzontale nel campo delle relazioni fra enti del Terzo settore e pubblica amministrazione.

Il problema diventa, immediatamente, la scelta che si pone davanti all'amministrazione tra collaborare (sia consentito utilizzare questo termine generico) con un soggetto inserito nel mercato o con un soggetto del Terzo settore. Quale confine reciproco? Quale margine di scelta?

Il tema è stringente e operativo e, come tale, può portare conseguenze notevoli sia sull'azione amministrativa, che favorisce o si relaziona con l'una o con l'altra tipologia di soggetti, sia sulla attività concreta degli operatori coinvolti. Per un singolo ente del Terzo settore o per una singola impresa avere o non avere una determinata collaborazione con un ente pubblico può fare una differenza esistenziale¹⁴.

¹³ Una critica di segno diverso sullo stesso testo arriva da (Gualdani, 2021: 127) «a ben vedere, però, la formula [del richiamo da parte dell'art. 55 CTS alla legge 241/90] appare pleonastica, non aggiungendo nulla di nuovo alla normativa previgente. In primo luogo poiché tutta l'attività amministrativa è informata al rispetto delle disposizioni contenute nella legge n. 241/90, in secondo luogo perché anche se negli artt. 56 e 57 del d.lgs. n. 117/2017 non si rinviene un riferimento espresso alla legge n. 241/1990, pur tuttavia si riscontra un richiamo al rispetto dei principi in essa contenuti».

¹⁴ Marginale rispetto al discorso che si sta portando avanti, ma meritevole di citazione in quanto utile all'inquadramento del tema generale, è la competenza legislativa sugli enti del Terzo settore. La Corte costituzionale non ha dubbi: «i soggetti del Terzo settore, in quanto soggetti di diritto privato, per quanto attiene alla loro conformazione specifica, alla loro organizzazione e alle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche, ricadono tipicamente nell'ordinamento civile» (sent. 185 del 2018). Più estesamente, la sent. 131/2020 ha ritenuto quanto segue: «Si è identificato così un ambito di organizzazione delle “libertà sociali” (sentenze n. 185 del 2018 e n. 300 del 2003) non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle “forme di solidarietà” che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese “tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente” (sentenza n. 309 del 2013)».

Proprio su questo tema e su richiesta dell’Autorità Nazionale Anticorruzione è intervenuto il Consiglio di Stato con il parere n. 2052 del 2018. «A giudizio del Consiglio di Stato, il Codice dei contratti pubblici recepisce in Italia la normativa euro-unitaria e deve, pertanto, essere interpretato in base alle categorie giuridiche proprie dell’ordinamento europeo. In tale direzione, fra i fini principali perseguiti dall’Unione, vi sarebbe la necessità di sottoporre alla disciplina pro-concorrenziale tendenzialmente ogni attività umana connotata da un rilievo economico, allo scopo di evitare la permanenza di “sacche” sottratte al confronto competitivo e, dunque, potenzialmente assoggettabili a discipline nazionali contrarie allo spirito uniformatore sotteso ai Trattati» (Gori, 2020a, 199).

Anche se la “direttiva appalti” 2014/24/UE¹⁵, al considerando n. 6, ricorda che «gli Stati membri sono liberi di organizzare la prestazione di servizi sociali obbligatori o di altri servizi, quali i servizi postali, in quanto servizi di interesse economico generale o in quanto servizi non economici di interesse generale ovvero in quanto combinazione di tali servizi» e aggiunge che «è opportuno chiarire che i servizi non economici di interesse generale non dovrebbero rientrare nell’ambito di applicazione della presente direttiva», il Consiglio di Stato si è orientato per una lettura pro-concorrenziale della normativa nel suo complesso.

«Alla luce di ciò e in considerazione della primazia del diritto eurounitario, ad avviso del Consiglio di Stato, la disciplina del Codice dei contratti dovrà considerarsi dunque prevalente sulle difformi previsioni del Codice del Terzo settore, “ove queste non possano in nessun modo essere interpretate in modo conforme alla normativa comunitaria”. Ne consegue, pertanto, che al ricorrere di questa ipotesi, non potrà che operare il meccanismo della disapplicazione normativa, il quale rappresenta un dovere sia per il giudice che per l’amministrazione con la conseguenza che agli Enti del Terzo settore dovrà applicarsi la disciplina di entrambi i Codici.

Dallo scenario descritto deriva inoltre la necessità per le pubbliche amministrazioni di dover motivare (di volta in volta) la scelta di ricorrere “agli stilemi procedimentali delineati dal Codice del Terzo settore”, anziché procedere all’indizione di una gara d’appalto» (Gualdani, 2021, 122)¹⁶.

Secondo la Corte costituzionale, «la originale e innovativa (nella sua attuale ampiezza) forma di collaborazione che si instaura mediante gli strumenti delineati dall’art. 55 CTS richiede, negli enti privati che possono prendervi parte, la rigorosa garanzia della comunanza di interessi da perseguire e quindi la effettiva “terzietà” (verificata e assicurata attraverso specifici requisiti giuridici e relativi sistemi di controllo) rispetto al mercato e alle finalità di profitto che lo caratterizzano» (sent. 131/2020). Rigorosa ed effettiva terzietà che è parte di quella cornice di contesto che si va cercando sul piano metodologico.

Del resto, nonostante non sia affatto semplice stabilire cosa sia la “concorrenza”, al punto che è difficile trovarne una definizione e un significato esauriente o forse, ancor prima, giuridicamente unitario¹⁷, la

¹⁵ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

¹⁶ Riprendendo il Parere del Consiglio di Stato n. 2052/2018, in base al quale «in considerazione della primazia del diritto euro-unitario la disciplina recata dal Codice dei contratti pubblici prevale in ogni caso sulle difformi previsioni del Codice del Terzo settore, ove queste non possano in alcun modo essere interpretate in conformità al diritto euro-unitario». Cfr. (Arena, Scalvini, 2019).

¹⁷ Secondo (Police, 2007), il termine concorrenza non ha un valore univoco, secondo (Spuntarelli, 2008: 228) il significato attribuito al principio di imparzialità è molto vicino a quello della libera concorrenza poiché «nelle decisioni del giudice amministrativo la parità di trattamento o la *par condicio* degli interessi privati di fronte all’amministrazione e per l’amministrazione è intesa in senso oggettivo, come presupposto per la realizzazione effettiva del principio di concorrenza».

Corte di giustizia dell'Unione europea aveva sostenuto in più occasioni che «l'assenza di fini di lucro non esclude che siffatte associazioni [cioè, di volontariato] esercitino un'attività economica e costituiscano imprese ai sensi delle disposizioni del Trattato relative alla concorrenza» (Corte di Giustizia UE sez. III, 29 novembre 2007, n. 119 e, nello stesso senso, sentenze 16 novembre 1995, causa C-244/94, *Fédération française des sociétés d'assurance e a.*, Racc. p. I-4013, punto 21; 12 settembre 2000, cause riunite da C-180/98 a C-C-C-184/98, *Pavlov e a.*, Racc. p. I-6451, punto 117, nonché 16 marzo 2004, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-C-355/01, *AOK Bundesverband e a.*, Racc. p. I-2493, punto 49)».

Quanto alla giurisprudenza nazionale, il Consiglio di Stato, Sez. III, 4 dicembre 2019, n. 8305 ha affermato che «rientra nella discrezionalità della stazione appaltante conformare la *lex specialis*, quanto alla determinazione della basa d'asta, in modo da garantire il migliore perseguimento del suo interesse». Inoltre «sia la giurisprudenza europea (Corte giust. 7 ottobre 2004, causa C-247/2002), che quella nazionale, pur con riferimento al previgente quadro normativo, hanno costantemente valorizzato la discrezionalità della PA nel valutare, caso per caso, le peculiarità di ogni singolo appalto, in modo da attribuire il giusto peso alla componente economica e a quella tecnica (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, nn. 5637/2011 e 6837/2007)»¹⁸.

Dunque, una posizione chiara e, peraltro, non certo nuova¹⁹ che si può discutere e perfino contestare ma che è cornice, punto di riferimento esterno cui sussidiarietà e Terzo settore devono fare riferimento, peraltro senza possibilità di confronto alla pari.

La critica, dal punto di vista della dottrina, è evidente se si osserva che «la Costituzione affida questa scelta alla politica, alla quale spetta definire “le coordinate legislative che incorporano i beni, i “valori”, gli interessi e i diritti che da questo gioco [del mercato e della concorrenza] devono restare fuori”» (Gori, 2020a, 208 citando Bin, 2019, 70) e si aggiunge che «il diritto sovranazionale trova una barriera ulteriore che non c'è nel principio di sussidiarietà e che la Corte Costituzionale erige sempre di più nei rapporti con la Corte di Giustizia, di fronte al dilagare di una legislazione europea che appare, ormai, senza più limiti, nel disciplinare ogni profilo del valore della vita dei cittadini d'Europa» (Bocchini, 2018: 25).

La progressiva specificazione ha portato il legislatore toscano ad intervenire, in seguito alla più volte citata sentenza della Corte costituzionale 131/2020, con la l.r. 22 luglio 2020, n. 65, recante “Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano”, la quale ha indicato al Capo IV quali debbano essere i Rapporti fra enti del Terzo settore e pubblica amministrazione. Il risultato complessivo può essere

Secondo (Cavallo Perin, Racca, 2010: 325-326), il diritto dell'UE «ha caratterizzato la disciplina sulle gare come norme a favore della concorrenza di tutela dei diritti soggettivi dei concorrenti, forse giungendo a relegare l'amministrazione ad una tutela riflessa o secondaria rispetto all'interesse ad un corretto funzionamento del mercato». Secondo (Michiara, 2009: 1064), il principio di libertà di concorrere sarebbe più ampio rispetto al principio di libera concorrenza. Nel profilo interno, pure decisivo, sulla difficoltà di rintracciare una interpretazione univoca della materia «tutela della concorrenza» nella giurisprudenza costituzionale, v. (Morrone, 2019: 101) e, sulla concorrenza in generale, (Manetti, 2019: 315). Cfr. le posizioni di (Cavallo Perin, 2013).

¹⁸ «Il Codice dei contratti pubblici contiene, oggi, quella norma-ponte con il Codice del Terzo settore da molti auspicata, che spegne ogni tentativo di leggere in termini di conflittualità insanabile il regime degli appalti pubblici e quello della co-programmazione, co-progettazione, accreditamento, fuggendo ogni dubbio sulla compatibilità degli artt. 55 e 56 con il diritto eurounitario» (Gigliani, 2020).

¹⁹ In riferimento alla Comunicazione COM (2006) 177, 26 aprile 2006, della Commissione relativa ai servizi sociali di interesse generale, (Patrino, 2006), scrive che «“sociale”, ancora una volta, per la Commissione, è ciò che residua dal gesto compassionevole del mercato. “Nuovo” o “vecchio” mondo, allora, quello dei “servizi sociali di interesse generale” tratteggiato dalla Commissione?». Ancora, secondo (Cassetti, 1997: 15) la Comunità Europea, fin dall'origine, si è orientata verso il tipo di Stato sociale di mercato e non di Stato sociale di diritto.

sintetizzato come segue: innanzitutto sono stati dettati ulteriori principi di tema di co-programmazione e co-progettazione (oltre a dedicare altre norme relative alle convenzioni, alla concessione in comodato di beni e a forme speciali di partneriato), a conferma di quanto si diceva sullo spazio interstiziale concettuale per sussidiarietà e Terzo settore, cioè sulla predisposizione di una cornice fissa e rigida; in secondo luogo la legge della Regione Toscana si è premurata di prevedere che «qualora, nelle materie di competenza regionale, gli enti pubblici di cui all'articolo 3, comma 1, intendano avvalersi dell'attività di volontariato svolta da singoli con i caratteri della occasionalità, accessorietà e totale gratuità in forma autonoma, determinano preventivamente le modalità di accesso e di svolgimento» (art. 8, co. 2) e che qualora i medesimi soggetti «intendano procedere all'affidamento di servizi mediante esternalizzazione e con riconoscimento di un corrispettivo, si applica la disciplina in materia di contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici)» (art. 12). Ovvero, al di fuori della gratuità e del volontariato si applica la disciplina degli appalti.

In seguito, è intervenuto il Ministero del Lavoro con il Decreto del 31 marzo 2021, n. 72, il quale nell'unico articolo approva le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore, allegato al Decreto stesso.

Intervenuto nel frattempo il legislatore con il “decreto semplificazioni” (d.l. 76/2020), il d.m. 72/2021 contribuisce a riordinare il rapporto tra p.a., mercato e Terzo settore con una ricostruzione che merita di essere segnalata: premesso che «il Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 24 aprile 2016, n. 50, [...] muove dal generale presupposto che i soggetti privati debbano concorrere, fra loro, per acquisire la qualità di controparte contrattuale della P.A. ai fini della conclusione di un contratto pubblico per l'affidamento o la concessione di un servizio» il d.m. ritiene che «al contrario, il CTS muove dalla considerazione che le finalità perseguite dagli ETS siano fra loro omogenee (finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale) e distinte da quella lucrativa e che le loro attività siano convergenti con quelle svolte dalla P.A. (attività di interesse generale): ne discende, quindi, la non automatica applicabilità di schemi che prevedano la competizione e lo scambio sinallagmatico, e la necessità di prevederne altri che partano da tale carattere genetico degli ETS. In tal modo, l'amministrazione pubblica sarà posta in grado di scegliere, in base alle concrete situazioni, lo schema procedimentale preferibile, assumendo come criterio-guida la necessità di assicurare il “coinvolgimento attivo” degli ETS». Peraltro, le linee guida individuano un ulteriore vincolo: «ciò non significa assolutamente deflettere dalla necessità di una piena applicazione dei principi che governano il procedimento amministrativo ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché di un corpus di principi posti a presidio dell'imparzialità e del buon andamento della P.A.».

Ecco dunque che il d.m. utilizza le nozioni di Servizio di Interesse Generale e Servizio di Interesse Economico Generale²⁰: «si è in presenza di un SIG quando le autorità pubbliche nazionali (a qualsiasi livello di governo) subordinano la prestazione di un'attività, ritenuta necessaria per garantire la soddisfazione dei bisogni essenziali delle persone e della comunità, a specifici obblighi (di servizio pubblico) e adempimenti, comunque volti ad assicurare diritti costituzionalmente garantiti: la soddisfazione di tali bisogni non potrebbe essere realizzata senza l'intervento pubblico o lo sarebbe a condizioni differenti e non accettabili».

Diversamente, «si è in presenza di un SIEG (che è una sottocategoria dei SIG) qualora l'obbligo di servizio pubblico sia imposto rispetto a un'attività che abbia anche rilevanza economica, in quanto quest'ultima è

²⁰ Anche in tema di servizi di interesse generale vi sono molteplici contributi. *Ex multis*, si rimanda a quelli citati in bibliografia.

erogata dietro un corrispettivo, su un determinato mercato, secondo le logiche tipiche dell'autonomia imprenditoriale». Non si può dimenticare, infine «la forza di attrazione della disciplina euro-unitaria in materia di concorrenza nel mercato interno e, più in particolare, nella disciplina d'evidenza pubblica per la conclusione di contratti pubblici di appalto o di concessione, fatto salvo che ciò non impedisca loro di realizzare i loro compiti di interesse generale».

La soluzione, già indicata, è che la normativa sul Terzo settore è *lex specialis*. Lo stesso d.m. 72/2021 conclude nel senso che la legge di conversione del d.l. 76/2020 «ha precisato – all'interno della disciplina generale sugli affidamenti dei contratti pubblici, mediante procedure concorrenziali – che, in applicazione del c.d. principio di specialità, “restano ferme” le forme di coinvolgimento degli enti del Terzo settore».

3. Sussidiarietà e Terzo Settore: alla ricerca di una dimensione costituzionale.

Alla luce di quanto osservato sopra, sembra cogliere nel segno l'osservazione di chi sostiene che il principio di sussidiarietà sia rivoluzionario, che «il principio di sussidiarietà orizzontale [...] ridisegna i rapporti complessivi tra Stato e società civile» (Ferroni, 2017: 6) e che la disciplina del Terzo settore sia altrettanto fondamentale. Nel contempo, sono proprio gli aspetti alternativi (e non semplicemente innovativi, poiché qui si interpreta la novità come un aspetto di successione temporale, mentre l'alternatività si interpreta come aspetto sostanziale) della sussidiarietà e del Terzo settore a venire per primi inseriti, e in questo senso addomesticati, in una cornice complessiva che è strutturalmente incompatibile con l'innovatività (se non il carattere addirittura rivoluzionario) da questi portata. Dunque – e non per paradosso, bensì proprio in funzione di questa possibile introduzione di un ripensamento delle categorie – sussidiarietà e Terzo settore diventano altro da ciò che ci si poteva aspettare fossero secondo la lettura di “aspettativa oggettiva” che si è commentata.

Per usare un'immagine, è il principio di sussidiarietà che deve trovare posto in una Costituzione dove tutti gli spazi sono già *sold out* ed è il Terzo settore che deve porsi come alternativa in un sistema che funziona su uno standard di alternativa privato-pubblico tendenzialmente onnicomprensivo.

Al termine dell'*excursus* si può autenticamente concludere che i problemi variamente riscontrati non siano estranei alla materia trattata, bensì siano conseguenze – dirette, se hanno convinto le argomentazioni sin qui portate – dei problemi definatori, in senso assoluto e in senso relazionale.

Si è visto che sussidiarietà e concorrenza, quali principi generali, presentano ampi margini di incertezza definatoria. Se si vuole dare una sfumatura diversa al giudizio, presentano un'ampiezza definatoria notevolissima, tale per cui vi è così tanto margine di lettura e interpretazione che alla stessa parola possono essere collegati significati differenti (se non incompatibili) e quindi la fallacia di equivocazione è letteralmente dietro l'angolo nel trattare e nel ragionare di tali principi. Quanto al Terzo settore, pur non essendo un principio in senso strettamente giuridico, rappresenta un ambito a sua volta di complessa definizione.

Fin qui, ovviamente, la definizione *tout court*. Ulteriore problema è la definizione in senso relazionale: la sussidiarietà e il Terzo settore, la concorrenza e la sussidiarietà, concorrenza e Terzo settore. Ogni coppia

di concetti porta con sé quasi inevitabilmente molteplici profili di impostazione, di definizione, di reciproca delimitazione, di effetti di novità normative, di interpretazione.

Si è detto che, in merito al Terzo settore, vi è stato uno «sforzo di riordino e di adeguamento della legislazione di vastissima portata, di cui l'ordinamento italiano aveva bisogno da molto tempo. La situazione aveva assunto tratti paradossali, almeno fino al 2016, poiché il Terzo settore era stato spesso “evocato” dalla legge o da atti amministrativi, ma mai definito» (Gori, 2020a, 183). La definizione, però, non ha semplificato il quadro né l'ha reso più lineare, anzi l'ha arricchito di molti problemi interpretativi ed applicativi.

Ancora, e sempre sullo stesso tema, si è detto che «occorre affermare che la mancanza di una regolazione a livello legislativo nazionale [...], comporta appunto il formarsi di zone grigie, nelle quali i patti di collaborazione potrebbero incontrarsi, sovrapporsi o addirittura scontrarsi con il terreno comunitario delle concessioni ed appalti di opere e servizi pubblici; e comunque anche con la disciplina nazionale o locale della concessione di beni ed utilità pubbliche» (Ferroni, 2017: 11). Tuttavia, le zone grigie si creano lo stesso e non è facile scioglierle, come dimostra il tema della *lex specialis* sussidiaria e di Terzo settore che si è descritta sopra.

Se, giunti a questo punto della riflessione, ci si volesse soffermare a discutere le cause prime dei problemi che si stanno vedendo, bisognerebbe forse spostare l'attenzione ad un livello ancora più alto e generale, che – quasi inevitabilmente – cessa di essere un problema di diritto positivo, nel senso che diventa un problema di costruzione degli ordinamenti. Non ci si può dimenticare, infatti, che ci si sta muovendo tra ordinamenti diversi, sincronici e diacronici: Stato e Unione europea²¹, Costituzione *ante*-riforma del Titolo V e *post*, ordinamento italiano *ante* e *post* Codice del Terzo settore. Al centro, il principio di sussidiarietà, nel quale «confluiscono e vivono tradizioni di pensiero molto diverse ed a volte opposte e inconciliabili. Ciò pone il problema se si possa davvero parlare di un principio di sussidiarietà o se il richiamo alla sussidiarietà non sia che uno stilema lessicale comodo per maneggiare una materia altrimenti ingovernabile. In questo secondo caso, però, la sussidiarietà non sarebbe di grande aiuto» (Savarese, 2019: 60) per alcuno studio giuridico.

Del resto, anche volendo superare le difficoltà, si notano subito le differenze di impostazione, che precedono e in questo senso prevalgono sul tema più specifico del rapporto tra sussidiarietà e Terzo settore: «l'art. 5 del Trattato [TUE] affida a due parametri, il sindacato della Corte di Giustizia (da un lato, “l'insufficienza” dell'azione degli Stati nel conseguire il risultato previsto dal Trattato e, dall'altro, la necessità che il risultato possa essere conseguito “meglio” dalle istituzioni comunitarie), laddove l'art. 118 Cost. affida il sindacato di controllo della legittimità costituzionale ad un solo parametro “l'esercizio unitario della funzione amministrativa”» (Bocchini, 2018: 19).

Ed è sul piano generale che vale la seguente considerazione: «a fronte di un concetto valvola come “l'interesse generale”, che trova nella Costituzione un proprio riferimento specifico nell'art. 118, quale elemento che contraddistingue il principio di sussidiarietà orizzontale e rafforza l'autonomia riconosciuta alle comunità intermedie dall'art. 2 della Costituzione, appare illogico e contraddittorio ingabbiare gli ambiti di azione in settori specifici e puntualmente descritti, tanto più ove questi siano enumerati in un testo legislativo soggetto a progressiva modifica da parte di un regolamento ministeriale, che non trova nell'art. 5, comma 2, precisi confini. Ed in vero il Consiglio di Stato, nel parere reso sullo schema del

²¹ Su cui ampia dottrina citata in bibliografia.

decreto legislativo, ha osservato che “La circostanza che regole che incidono sulla autonomia privata – sia pure nella direzione promozionale di qualificare determinate attività al fine di renderle destinatarie di benefici economici – scaturiscano da atti di autorità amministrative, suggerisce di verificare le condizioni in presenza delle quali le fonti subprimarie possano disciplinare un campo considerato costituzionalmente riservato alla competenza esclusiva delle leggi o degli atti aventi forza di legge, così come prospettato dalla teoria della tutela costituzionale “indiretta” del contratto e della libertà contrattuale”» (Caldirola, 2018: 8).

Se gli argomenti portati convincono, si può concludere che il problema è costituzionale. Spostandolo a un livello ancora superiore, le categorie giuridiche faticano a trovare uno spazio d’analisi loro proprio. A un livello inferiore, emergono i contrasti normativi e di impostazione che si sono commentati.

Dal problema costituzionale e dall’impostazione costituzionale, dunque, si devono trarre le conseguenze. Al di là delle formulazioni e delle dichiarazioni generali, e forse anche al di là della specifica intenzione che ha mosso il legislatore, sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore (Gori, 2020B) ma la conseguenza è che il principio di concorrenza è la regola, la sussidiarietà l’eccezione. Il mercato è lo standard, il Terzo settore l’alternativa.

Tutto ciò è particolarmente interessante quando si pensa che la Costituzione – almeno formalmente o anche solo esplicitamente – non colloca il principio di concorrenza o il libero mercato come valore o principio supremo. Evenienza che sarebbe forse l’unica in grado di giustificare perché un principio come quello di sussidiarietà debba portarsi in posizione secondaria rispetto all’altro. In caso di parità di principi, infatti, basterebbe un bilanciamento tra di essi. Bilanciamento che, alla luce di quanto descritto sopra, non si vede, anzi si è visto che il principio di sussidiarietà venga inserito insieme ad altri anche nella formulazione legislativa.

È forse vero che «la centralità di un mercato totalmente deregolato come unica fonte non solo del benessere sociale, ma anche del diritto, come motore della politica, insomma come unica alternativa liberale, democratica e moderna [...] a modelli immancabilmente bollati come ideologici, antistorici e dirigistici è un pregiudizio ormai talmente radicato da non venire più nemmeno riconosciuto come tale» (Rossi, 2008: 13) ma anche non volendo cogliere nell’atteggiamento pro-concorrenziale una sorta di *bias* cognitivo, pare di leggere da parte dello stesso legislatore, prima ancora che da parte delle Corti, o degli interpreti, una formula interpretativa di amplissima portata, che va ben oltre la singola disposizione o il singolo aspetto di dettaglio. Cioè sembra di individuare un preciso atteggiamento di complessivi rapporti tali per cui l’autentico punto di partenza è che la sussidiarietà sia un principio costituzionale a lungo silente della Carta fondamentale italiana (Tosato, 1959) e che, anche dopo la sua introduzione esplicita con la riforma del Titolo V, abbia necessità di attuazione e implementazione. In altre parole, che la sussidiarietà non sappia lavorare con le sue proprie forze.

Allo stesso tempo, la lettura del legislatore è tale per cui il Terzo settore arrivi da un coacervo normativo frammentato e sostanzialmente marginale, interstiziale. Da cui la conseguenza della necessità di procedimentalizzazione.

A questo punto, il centro è proprio il controllo sul Terzo settore. Prevale la standardizzazione, la burocratizzazione, sia pure in senso ampio e, da questo criterio di prevalenza, discende la specialità della disciplina, che significa singolarità, particolarità ma che significa anche nicchia, eccentricità.

Su questa base si innesta la prevalenza del principio di concorrenza, forse vago nei suoi esatti confini, ma irrinunciabile nei rapporti tra p.a. e altri settori. Il mercato prevale come spazio immaginario di movimento e la concorrenza prevale come tipologia di moto in quello spazio. Il Terzo settore, che concorrenza non è, deve aspettare la propria occasione e ricavarne il proprio ruolo.

Come si vede, si tratta, in ultima analisi, di un'impostazione ideale, di altissimi principi.

Si ripete ancora una volta che non c'è un giudizio valoriale né una critica in queste conclusioni, la cui ambizione è soltanto mostrare il sistema nel suo complesso.

Dal punto di vista generale, non è certo ingiustificato che dove c'è creazione di valore ci debba essere tassazione e che la forma giuridica dell'ente non possa permettere di trattare diversamente attività che siano per tutto il resto identiche (Cerbo, 2011: 335). Il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), il dovere contributivo, i principi in tema di attività amministrativa, in una parola l'intero sistema costituzionale depongono in quel senso. Se queste sono le premesse, però, «la costante tensione tra concorrenza e sussidiarietà» (Gualdani, 2021: 133) non è una causa, bensì una conseguenza. Nello specifico, è conseguenza della necessità che ha lo Stato di controllare l'intero «primo» settore, il mercato e, dunque, di non poter tollerare che il Terzo settore sia una forma surrettizia di alternativa. A questo punto, ancora, non è vero, o semplicemente non è realistico o possibile, che «assumere il principio di sussidiarietà nel significato qui proposto [cioè la sussidiarietà «presa sul serio»] comporta un mutamento radicale del sistema costituzionale italiano e illumina di una luce del tutto nuova anche la prima parte della Costituzione» (Pizzetti, 2003: 2).

Di nuovo, nelle parole della Corte costituzionale (sent. 131/2020)²² si legge un riconoscimento del ruolo storico e sociale del Terzo settore: «fin da tempi molto risalenti, del resto, le relazioni di solidarietà sono state all'origine di una fitta rete di libera e autonoma mutualità che, ricollegandosi a diverse anime culturali della nostra tradizione, ha inciso profondamente sullo sviluppo sociale, culturale ed economico del nostro Paese. Prima ancora che venissero alla luce i sistemi pubblici di *welfare*, la creatività dei singoli si è espressa in una molteplicità di forme associative (società di mutuo soccorso, opere caritatevoli, monti di pietà, ecc.) che hanno quindi saputo garantire assistenza, solidarietà e istruzione a chi, nei momenti più difficili della nostra storia, rimaneva escluso» (riferimento a Putnam, 1993). Bisognerebbe, forse, aggiungere che con lo Stato moderno, o con lo Stato democratico-sociale di *welfare* o con l'appartenenza alle regole di mercato dell'Unione europea questa fitta rete non solo non può esplicitarsi come allora (cioè, quando questi cardini non esistevano) ma nelle condizioni presenti è illusorio pensare a un Terzo settore e a una sussidiarietà che abbiano una portata diversa da quella che si vede oggi, con i problemi e i limiti che si sono segnalati.

²² Su cui, in generale (Gori, 2020b), (Bernardoni, Borzaga, 2020), (Carocchia, 2020), (Pellizzari, 2020), (Ciarlariello, 2022) (Galdi, 2020).

Bibliografia

- ALBANESE A. (2002), *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, pp. 51 ss.;
- ANCONELLI M., SARUIS T., MICHIARA P. (2018), *Un lungo "travaglio" istituzionale: sussidiarietà e dimensione territoriale del welfare*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, p. 3 ss.;
- ANTONINI L. (2005), *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Guerini, Milano;
- ARENA G. (1997), *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3-4, p. 29 ss.;
- ARENA G. (2005), *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene, Napoli, I, p. 179 e ss.;
- ARENA G. (2006), *Cittadini attivi*, Laterza, Bari;
- ARENA G., SCALVINI F. (2019), *Il diritto del Terzo settore preso sul serio. Una riflessione a tutto campo, partendo da una lettura critica del parere del Consiglio di Stato n. 2052 del 20 agosto 2018 sul Codice del Terzo settore*, in *welforum.it*;
- BALBONI E. (2007) a cura di, *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano;
- BANI E. (2017), *Il codice dei contratti pubblici tra Stato, mercato e non profit*, in FIORITTO, (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, Giappichelli, Torino, p. 241 ss.;
- BASSANINI M.C., RANCI P. (1990) a cura di, *Non per profitto*, in *Quaderni della fondazione Olivetti*, n. 23.
- BELLANTE F. (2005), *I servizi di interesse generale. La gestione del riorientamento*, Giappichelli, Torino;
- BENACCHIO G.A., DE PRETIS D. (2005), *Appalti pubblici e servizi di interesse generale*, Università di Trento;
- BERNARDONI A., BORZAGA C. (2020), *Imprese di comunità, come inquadrarle? Una proposta alla luce della Sentenza 131/2020 della Corte costituzionale*, in www.rivistaimpresasociale.it;
- BERRETTINI A. (2022), *La co-progettazione alla luce del Codice del terzo settore e nella penombra del Codice dei contratti pubblici*, in *Federalismi*, 27, p. 1 ss.;
- BERTI G. (1994), *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in *Jus*, pp. 405 ss.;
- BERTI G. (2004), *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in *Jus*, pp. 171 ss.;
- BIN R. (2019), *La concorrenza nel bilanciamento tra valori*, in AINIS M., PITRUZZELLA G. (a cura di), *I fondamenti costituzionali*, Laterza, Bari;

BIONDI DAL MONTE F. (2021), *Per un sistema integrato di interventi e servizi sociali. Sfide e prospettive nel quadro del PNRR e dopo vent'anni dall'approvazione della l. 328/2000*, in *Le Regioni*, 4, p. 779 ss.;

BOCCHINI F. (2018), *La sussidiarietà tra asimmetrie giudiziali ed asimmetrie sostanziali della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, in *Nomos*, 1, p. 25;

BRIGANTI R. (2018), *La Riforma della disciplina del "Terzo settore" tra sussidiarietà orizzontale e impresa sociale*, in *Notariato*, 5, p.1 ss.;

BRUTI LIBERATI E., DONATI F. (2010) a cura di, *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Giappichelli, Torino;

BUZZACCHI C. (2005), *I servizi locali di interesse economico generale nella recente legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 5, p. 769 ss.;

CALDIROLA D. (2018), *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, in *federalismi.it*, 3;

CARANTA R. (2011), *Il diritto dell'UE sui servizi di interesse economico generale e il riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 6, p. 1176 ss.;

CAROCCIA R. (2020), *Codice del Terzo Settore all'esame della Consulta, tra affermazione della primazia della sussidiarietà ed identificazione di un criterio comune nella disciplina*, in *www.rivistaimpresasociale.it*;

CASSESE S. (1995), *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, V, p. 373 ss.;

CASSETTI L. (1997), *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Giappichelli, Torino;

CAVALLO PERIN R. (2013), *Il welfare state nell'Unione Europea in tempo di crisi economica e l'inesatta contrapposizione tra Stato e mercato*, in *Fenomenologia e società*, p. 37 ss.;

CAVALLO PERIN R., RACCA G.M. (2010), *La concorrenza nell'esecuzione dei contratti pubblici*, in *Dir. amm.*, 2, pp. 325 ss.,

CEOLIN M. (2018), *Il c.d. Codice del del Terzo Settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117): un'occasione mancata?*, in *Nuove leggi civ. comm.*, p. 1 ss.;

CERASO L. (2010), *I servizi di interesse economico generale e la concorrenza limitata. Profili interni, comunitari e internazionali*, Jovene, Napoli;

CERBO P. (2011), *Appalti pubblici e associazioni di volontariato: la concorrenza fra soggetti "disomogenei"*, in *Urbanistica e appalti*, p. 335 ss.;

CERULLI IRELLI V. (2004), *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur., agg.*, XII;

- CIARLARIELLO F. (2022), *Un conflitto di competenza sul terreno della sussidiarietà: quale rapporto tra pubblica amministrazione ed enti del terzo settore?*, in *Diritti Regionali*, 1, p. 261 ss.;
- CONSORTI P. (2017), *La nuova definizione giuridica di Terzo settore*, in *Non Profit paper*, 3, p. 29 ss.;
- CONSORTI P., GORI L., ROSSI E. (2021), *Diritto del Terzo settore*, Il Mulino, Bologna;
- CONTESSA C., SIMEOLI D., VOLPE I. (2019) a cura di, *Codice del Terzo settore*, LaTribuna, Piacenza;
- CORSICO D. (2021), *La "nuova" disciplina delle associazioni e delle fondazioni tra Codice civile e Codice del Terzo settore*, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 2, p. 419 ss.;
- D'ALESSANDRO D. (2004), *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Giuffrè, Milano;
- D'ATENA A. (1997), *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, p. 603
- DABORMIDA R. (2017), *La riforma del Terzo settore*, Giuffrè, Milano;
- DE CARLI P. (2018), *Enti del Terzo settore: una nozione innovativa e la necessità di alcune correzioni*, in *Iustitia*, 155 ss.;
- DE CARLI P. (2002), *Sussidiarietà e governo economico*, Giuffrè, Milano;
- DE MARCO E. (2005) a cura di, *Problemi attuali della sussidiarietà*, Giuffrè, Milano;
- DE MARTIN G.C. (2008) a cura di, *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, Cedam, Padova;
- DI MARCO C. (2009), *Democrazia, autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali*, Cedam, Padova;
- DONATI D. (2013), *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Il Mulino, Bologna;
- DONATI D., PACI A. (2010) a cura di, *Sussidiarietà e concorrenza. Una nuova prospettiva per gestione dei beni comuni*, Il Mulino, Bologna;
- DONATI F., SANCHINI F. (2019) a cura di, *Il Codice del Terzo settore*, Giuffrè, Milano;
- DURET P. (2000), *Sussidiarietà orizzontale radici e suggestioni di un concetto*, in *Jus*, p. 95 ss.;
- FERRARI E. (2007) a cura di, *Attività economiche ed attività sociali nei servizi di interesse generale*, Giappichelli, Torino;
- FERRONI M.V. (2017), *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, 3;
- FICI A. (2018) a cura di, *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale*, Editoriale scientifica, Napoli;

FICI A. (2020), *Profili e principi generali della riforma del Terzo settore*, in FICI A., ROSSI E., SEPIO G., VENTURI P., *Dalla parte del terzo settore*, Laterza, Bari, p. 3 ss.;

FICI A., E. ROSSI E., SEPIO G., VENTURI P. (2019) a cura di, *Dalla parte del Terzo Settore, La riforma letta dai suoi protagonisti*, Laterza, Bari–Roma;

FRAGOLA U. (1999), *Il principio di sussidiarietà nel diritto amministrativo italiano*, in *Riv. amm.*, p. 1121 e ss.;

FREDIANI E. (2017), *I rapporti con la Pubblica amministrazione alla luce dell'art. 55 del Codice del Terzo settore*, in *Non profit*, n. 3, p. 157 ss.;

FRESCHI A.C., RAFFINI L. (2010), *Democrazia, partecipazione e deliberazione: introduzione*, in *Partecipazione e conflitto*, p. 5 ss.;

FUCCILLO A. (2018), *Gli enti religiosi nel "terzo settore" tra la nuova impresa sociale e le società di benefit*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, p. 341 ss.;

GALDI M. (2020), *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C.cost. 26 giugno 2020, n. 131*, in *Federalismi*, 32, p. 87 ss.;

GALLO D. (2010), *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano;

GIGLIONI F. (2020), *Le novità del decreto semplificazioni*, in *labsus.org*, n. 11;

GORGONI M. (2018) a cura di, *Il Codice del Terzo settore*, Pacini, Pisa;

GORI L. (2018), *Il sistema delle fonti del diritto del Terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1;

GORI L. (2020A), *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, in *Federalismi*, 14, p. 179 ss.

GORI L. (2020B), *Sentenza 131/2020: sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore*, www.rivistaimpresasociale.it;

GORI L. (2021), *Rapporto tra pubblica amministrazione e Terzo settore: finalmente le linee guida*, in cantiereterzosettore.it, 2021;

GORI L., ROSSI E. (2017) a cura di, *La riforma del Terzo settore*, numero monografico *Non profit paper*, 3;

GORI L., ZANDONAI F. (2018), *I confini del Terzo settore: una mappa costantemente da riscrivere*, in *Impr. Soc.*, n. 11;

GRECO M., RONCHI P. (2018), *Gli "Enti religiosi civilmente riconosciuti" nel Codice del Terzo Settore: problematiche e prospettive. La necessità di un approccio pragmatico?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, p. 367 ss.;

- GUALDANI A. (2021), *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, in *Federalismi.it*, 21, p. 113 ss.;
- IANNACCONE M.N. (2017), *Prime considerazioni sul Codice del Terzo Settore*, in *Cooperative ed enti non profit*, 10, pp. 7 ss.;
- LEONDINI G. (2019), *Riforma del terzo settore e autonomie locali*, Giappichelli, Torino;
- LOFFREDO F. (2018), *Gli enti del Terzo settore*, Giuffrè, Milano;
- MAGAGNOTTI P. (1991) a cura di, *Il principio di sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa*, Edizioni Studio Domenicano, Bologna;
- MANETTI M. (2019), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, in *Quad. cost.*, 2, p. 315 ss.;
- MARASÀ G. (2018), *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del Terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, in *Nuove leggi civ. comm.*, p. 675 ss.;
- MARASÀ G. (2019), *Imprese sociali, altri enti del terzo settore, società benefit*, Giappichelli, Torino;
- MASSA PINTO I. (2003), *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Jovene, Napoli;
- MAZZULLO A. (2017), *Il nuovo Codice del Terzo settore*, Giappichelli, Torino;
- MICHIARA P. (2009), *I «servizi sociali privati senza scopo di lucro» e i principi del diritto comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*;
- MILLON-DELSOL C. (2003), *Il principio di sussidiarietà*, Giuffrè, Milano;
- MOLITERNI A. (2015), *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, p. 89 ss.;
- MORRONE A. (2019), *La concorrenza tra Unione europea, Stato e Regioni*, in AINIS M., PITRUZZELLA G. (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Laterza, Bari;
- MORZENTI PELLEGRINI R. (2020), *Il ruolo del terzo settore nel sistema integrato dei servizi sociali*, in MANGANARO F., MOLASCHI V., MORZENTI PELLEGRINI R., SICLARI D. (a cura di), *Manuale di legislazione dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, p. 135 ss.;
- MOSCO G.D. (2020), *Sussidiarietà orizzontale, imprese, burocrazia*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1, p. 275 ss.;
- NAPOLI M. (2003) a cura di, *Principio di sussidiarietà. Europa, stato sociale*, Vita e pensiero, Milano;
- PASTORI G. (2005), *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, p. 1749 e ss.;

PASTORI G. (2007), *Pubblico e privato nei servizi sociali*, in BALBONI E. (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, p. 75 ss.

PATRUNO L. (2006), *Il "nuovo mondo" dei servizi sociali di interesse generale secondo la Commissione europea: Stati e pubblici poteri spettatori-guardiani degli effetti "benefici" della sussidiarietà, del volontariato, della concorrenza, delle privatizzazioni*, in *Costituzionalismo*;

PELLIZZARI S. (2020), *Sentenza 131/2020: attuare con responsabilità l'art. 55 del Codice del Terzo settore*, tutti in www.rivistaimpresasociale.it;

PEPE V. (2003), *La sussidiarietà nella comparazione giuridica. L'esperienza francese*, Jovene, Napoli, 2003;

PICOZZA E. (2013), *Le concessioni nel diritto dell'Unione Europea. Profili e prospettive*, in BOTTINO G., BOTTO A., CAFAGNO M., FIDONE G. (a cura di), *Negoziazioni pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati*, Giuffrè, Milano;

PIZZETTI F. (2003), *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della "democrazia della cittadinanza" Il principio di sussidiarietà nel nuovo art. 118*, in *Forumcostituzionale.it*, p. 1 ss.;

POGGI A. (2001), *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001;

POLICE A. (2007), *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, Giappichelli, Torino;

PUTNAM R.D. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano;

QUADRI E. (2018), *Il terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, p. 708;

QUARTA F., CICOGNANI F. (2018), *Regolazione, attività e finanziamento delle imprese sociali: studi sulla riforma del terzo settore in Italia*, Giappichelli, Torino;

RESCIGNO G.U. (2002), *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, pp. 5 ss.;

RIDOLA P. (2001), *Il principio di sussidiarietà e la forma di stato di democrazia pluralistica*, in A.A. CERVATI, S.P. PANUNZIO, P. RIDOLA (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, pp. 194 ss.;

RINELLA A., COEN L., SCARCIGLIA R. (1999), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali della sussidiarietà orizzontale. Esperienze a confronto*, Cedam, Padova;

ROSA L. (1962), *Il principio di sussidiarietà nell'insegnamento sociale della Chiesa. La formazione del principio e la sua interpretazione*, in *Aggiornamenti sociali*, p. 589 ss.;

ROSSI E. (2019), *Costituzione, pluralismo solidaristico e terzo settore*, Mucchi, Modena;

- ROSSI E. (2020), *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forumcostituzionale.it*, 3;
- ROSSI E., ZAMAGNI S. (2011), *Il Terzo settore nell'Italia unita*, Il Mulino, Bologna;
- ROSSI G. (2018), *Il mercato d'azzardo*, Adelphi, Milano;
- ROVERSI MONACO F. (2003) a cura di, *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini;
- S. LA PORTA, *Articolo 5. Ruolo del terzo settore*, in BALBONI E. (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, p. 167 ss.;
- SALERNO G.C. (2010), *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino;
- SANCHINI F. (2021), *Profili costituzionali del Terzo settore*, Giuffrè, Milano;
- SAVARESE P. (2019), *Pensare la sussidiarietà. Tra profili di principio e proiezioni operative*, in *Rivista di filosofia del diritto*, p. 59 ss.;
- SCALVINI F. (2018), *Co-programmazione, co-progettazione e accreditamento: profili e questioni applicative*, in FICI A. (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, Editoriale scientifica, Napoli, p. 268;
- SCOTTI E. (2003), *Il pubblico servizio tra tradizione nazionale e prospettive europee*, Cedam, Padova, p. 137 e ss.;
- SORACE D. (2003), *La desiderabile indipendenza della regolazione dei servizi di interesse economico generale*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2, p. 337 ss.;
- SPUNTARELLI S. (2008), *Il principio di legalità e il criterio di imparzialità nell'amministrare*, in *Dir. amm.*, 1, p. 227 ss.;
- STAIANO S. (2006), *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it*;
- TONDI DELLA MURA V. (2018), *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'Anac al Codice del Terzo settore*, in *Rivista AIC*, 1, p. 23;
- TOSATO E. (1959), *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, in *Nuova Antologia*, ora in TOSATO E. (1989), *Persona, società intermedie e Stato*, Giuffrè, Milano, p. 99 ss.;
- TURCO L. (2020), *La legge 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi" venti anni dopo*, in *Politiche sociali*, 3, p. 507 ss.;
- V. BALDINI (2007) a cura di, *Sussidiarietà e diritti*, Satura, Napoli;

VANONI L.P. (2004), *Fra Stato e Unione Europea: il principio di sussidiarietà sotto esame della Corte Costituzionale e della Corte di giustizia*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 6, pp. 1457 ss.;

VIPIANA P. (2002), *Il principio di sussidiarietà verticale. Attuazioni e prospettive*, Giuffrè, Milano;

VIVALDI E. (2008), *I servizi sociali e le Regioni*, Giappichelli, Torino;

ZAMAGNI S. (2011), *Libro bianco sul Terzo settore*, Il Mulino, Bologna;

ZILLER J. (2006), *La sussidiarietà come principio del diritto amministrativo europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2, pp. 285 ss.;