



AMBIENTEROSA
consulenze ambientali

Amministratore Unico: Avv. Rosa Bertuzzi
sede PC: Vicolo Pantalini, 7/9 29121 Piacenza
sede MI: Via Burlamacchi 16, Porta Romana, 20135 Milano
P. Iva 01711730331
rosabertuzzi@ambienterosa.net
PEC: ambienterosa@legalmail.it
www.ambienterosa.net

di **Avv. Rosa Bertuzzi**

RIFORMA DEL TERZO SETTORE: CONVENZIONI TRA P.A. E ASSOCIAZIONI DI VOLONTARIATO

La circolare del C.N.D.C.E.C. a chiarimento della normativa del terzo settore

La circolare del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili, dal titolo “Riforma del terzo settore: elementi professionali e criticità applicative” da ultimo modificata nell’agosto 2021, chiarisce alcuni aspetti normativi legati alla riforma della disciplina del terzo settore, adottata con il Decreto Legislativo n. 117 del 3 luglio 2017 (c.d. ‘Codice del terzo settore). In particolare, per quello che qui interessa, si intende sottolineare il contenuto della citata circolare in relazione alle disposizioni concernenti le associazioni di volontariato. L’art. 17, comma 2 del ‘Codice del terzo settore’, descrive il volontario come colui che, “per sua libera scelta, svolge in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del Terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà”. L’elemento principale dell’attività del volontario è quindi la gratuità: essa non può essere in alcun modo remunerata, neppure in modo indiretto, né dall’associazione né dal beneficiario dell’attività (art. 17, co. 3, CTS).

Le modalità con cui le associazioni di volontariato espletano i loro servizi per la comunità sono spesso contenuti in apposite Convenzioni che l’associazione stipula

con l'Ente locale di riferimento. A dare un chiarimento in merito alla regolazione dei rapporti tra Pubbliche Amministrazioni ed associazioni di volontariato è proprio la citata circolare, la quale dispone: «*I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore sono finalizzati ad innalzare i livelli di cittadinanza attiva e di assicurare la fruizione, equa ed universalistica, delle prestazioni sociali e civili ex art. 117, co. 2, lett. m) Cost. L'obiettivo ultimo degli istituti giuridici collaborativi consente di comprendere le ragioni per le quali il Codice del Terzo settore abbia inteso ricondurre le attività di interesse generale ex art. 5 d.lgs. n. 117/2017 al di fuori delle regole sulla concorrenza e, quindi, del mercato. Al fine di organizzare gli interventi e le risposte ai bisogni delle comunità, che siano in grado di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali, gli enti locali, nell'ambito delle competenze generali ad essi attribuite e della propria discrezionalità amministrativa, possono scegliere, tra le diverse opzioni giuridiche a disposizione, di attivare percorsi di collaborazione con le organizzazioni non profit. In ragione del servizio da assicurare ovvero dell'attività da realizzare, la collaborazione in parola può assumere la forma di una cooperazione stabilizzata che, entro certi limiti, esclude il confronto concorrenziale puro e dunque il ricorso alle procedure stabilite nel Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016). E ciò in considerazione del fatto che i rapporti collaborativi non contemplano il pagamento di un corrispettivo a fronte di una controprestazione. Nell'ambito di una concezione moderna di ente locale, che colloca quest'ultimo al centro di una complessa rete di istituzioni pubbliche, soggetti privati ed organizzazioni non profit, con i quali attivare relazioni, accordi e percorsi di confronto e consultazione, agli enti locali viene pertanto affidata la regia degli interventi e dei servizi che interessano le comunità locali e il coordinamento dei vari attori "preposti" all'erogazione e organizzazione di quei servizi, affinché la loro azione sia indirizzata verso il raggiungimento del benessere collettivo, in una logica tendenzialmente unitaria. In questa prospettiva, particolare importanza assumono le modalità di partnership attivate con i soggetti del terzo settore. La Commissione speciale del Consiglio di Stato, in data 26 luglio 2018 (numero affare 01382/2018), ha rilasciato un parere richiesto dall'ANAC in ordine alla normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali alla luce del d.lgs. n. 50/2016 e del d.lgs. n. 117/2017, nel quale ha affermato che "gli affidamenti dei servizi sociali agli enti non profit risultano esclusi dall'applicazione delle procedure ad evidenza pubblica soltanto nel caso in cui non siano a carattere selettivo e che il prestatore si impegni a rendere il servizio a titolo gratuito (corsivo dell'A.)". I rapporti di collaborazione tra enti del terzo settore ed enti pubblici settore, ai quali – per espressa previsione della riforma del Terzo settore – è affidata la realizzazione di finalità di interesse generale (l. 106/2016, art. 4, lett. b), per la quale, conseguentemente, gli enti locali valorizzano*

la funzione degli enti del terzo settore sia nella fase programmatoria sia nella fase erogativa dei servizi e delle attività che integrano le finalità di interesse generale (l. 106/2016, art. 4, lett. o). L'organizzazione, la gestione e, infine, l'erogazione dei servizi di interesse generale richiedono la definizione di una cornice normativa che, da un lato, soddisfi le esigenze di programmazione, di monitoraggio e di valutazione degli enti locali e, dall'altro, assicuri agli operatori che si candidano ad assumere una responsabilità diretta nell'assicurare quei servizi la piena valorizzazione delle loro capacità tecnico-organizzative e progettuali. Da ciò discende che i rapporti tra Pubbliche Amministrazioni e gli enti non profit non trovano naturaliter una propria giustificazione in contesti definiti da un certo livello di contendibilità dell'offerta, ma in primis in dinamiche contrassegnate da rapporti cooperativi e collaborativi. Si tratta di relazioni fondate sul principio di sussidiarietà, diventato parte integrante dei principi costituzionali a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, novellato ad opera della l. cost. n. 3/2001 e contemplato nella riforma del Terzo settore (cfr. l. 106/2016, art. 1, co. 1). Il principio di sussidiarietà (orizzontale) postula l'obbligo da parte dello Stato/Regioni/Enti Locali a stabilire spazi adeguati di azione ai cittadini, affinché essi si possano organizzare liberamente in quei corpi intermedi che la Carta costituzionale si preoccupa di tutelare (art. 2). Il principio di sussidiarietà, tuttavia, prevede altresì che lo Stato e le sue articolazioni territoriali dovrebbero prevedere appositi interventi – peraltro, senza snaturarne l'indipendenza e l'autonomia organizzativa - per sostenere ed aiutare le iniziative private, in particolare quelle del terzo settore rivolte ad erogare un servizio o a produrre un bene di natura pubblica. Nella logica di valorizzazione per se che il principio di sussidiarietà implica, gli enti locali stabiliscono, quindi, procedure, modalità e percorsi di collaborazione che, in specie in ragione della gratuità delle prestazioni coinvolte, risultano estranee . A riguardo del principio di sussidiarietà, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 131 del 2020, ha ribadito che “l'art. 55 CTS realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria”. È questa la logica espressa nell'art. 55, comma 1, d.lgs. n. 117/2017. [...] La sussidiarietà orizzontale, nel contesto sopra delineato, si presenta come lo strumento capace di coniugare le responsabilità politico-amministrative ineliminabili ed indelegabili degli enti locali con le risposte, anche di carattere innovativo e sperimentale, ai bisogni sociali che possono essere realizzate dagli enti del terzo settore. In questa dinamica collaborativa, agli enti locali spetta monitorare gli interventi posti in essere dalle organizzazioni private impegnate ad erogare e gestire attività di interesse generale, concertando le procedure e le variabili da sottoporre a costante verifica. Gli enti del terzo settore, per contro, sono chiamati a concepirsi come sussunte nell'ambito di intervento delle politiche pubbliche,

impegnate congiuntamente con la P.A. nella programmazione e nell'erogazione dei servizi alle comunità locali. L'identificazione tra interessi generali perseguiti dai soggetti privati non profit e interessi pubblici consente di individuare un set di meccanismi collaborativi che, superando il tradizionale modello bipolare, dovrebbero comporre un modello multipolare in cui la P.A. e gli enti locali, ove ritenuto opportuno e sulla base di un principio di flessibilità della forma nel perseguimento delle finalità pubbliche, impiegano strumenti regolatori "taylor-made" per realizzare le finalità di interesse generale indicate nella riforma del Terzo settore. [...] Il Codice del Terzo settore, inter alia, fornisce agli ETS e alle P.A. un'ampia gamma di possibilità, modalità, formule e forme attraverso cui impostare i rispettivi rapporti collaborativi. Le forme giuridico-organizzative e gli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento giuridico per la gestione e l'erogazione di servizi di interesse generale possono essere suddivisi in tre principali categorie: 1) sostegno, che comprende sovvenzioni, agevolazioni fiscali, messa a disposizione di spazi, contributi a fondo perduto. In argomento, si vedano, per tutte, Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenze 28 gennaio 2016, n. C-50/14 e le conclusioni dell'Avvocato Generale 18 novembre 2018, n. C-465/17. Il riferimento qui, per tutti, è all'art. 71 CTS; 2) collaborazione, che riguarda le forme di coprogrammazione, di coprogettazione e di verifica congiunta delle attività da realizzare; 3) affidamenti, che implica il ricorso alle procedure ad evidenza pubblica, siano esse aperte ovvero negoziate. Tralasciando in questa sede quanto indicato sub a), l'attenzione nei prossimi paragrafi sarà dedicata in modo particolare ai diversi strumenti contemplati sia nel Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016 e s.m.) sia nel Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017 e s.m.). Si tratta di fonti normative che, sebbene autonome, equiordinate e indipendenti, possono agevolare l'azione degli enti pubblici che intendano coinvolgere gli enti non profit nell'organizzazione, gestione ed erogazione di servizi di interesse generale.»