

UNA NUOVA STAGIONE. IL CODICE DEL TERZO SETTORE E LE RELAZIONI TRA ENTI DEL TERZO SETTORE E LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Felice Scalvini [*]

IL CODICE E LA RIDEFINIZIONE DEI TERRITORI DEL TERZO SETTORE

Il Codice del Terzo Settore (CTS) e la connesse disposizioni sull'impresa sociale si avviano ad andare a regime. La fase di transizione è accompagnata da diffuse attività di presentazione, analisi, dibattiti circa la nuova normativa. Tanto gli Enti Pubblici (EEPP) quanto gli Enti di Terzo settore (ETS) guardano alla riforma soprattutto dal punto di vista degli adempimenti che sono loro richiesti; e come di consueto in questi casi, gli orientamenti e le deliberazioni conseguenti saranno assunti in prossimità dei termini previsti. Sino ad allora l'attenzione di tutti sarà concentrata soprattutto sulla fase di passaggio.

Vi è però una disposizione nel Codice che non detta termini imperativi e pertanto non è al centro dell'attenzione, ma merita di essere presa in attenta considerazione, trattandosi di uno degli snodi più rilevanti dell'intero codice. Si tratta dell'art. 55, dedicato ai rapporti tra Enti Pubblici e Organizzazioni di Terzo settore, la cui rilevanza va molto al di là del fatto di configurare quali saranno le relazioni tra singoli enti. L'art. 55 va infatti collegato alle caratteristiche fondative alla base della Riforma del Terzo settore.

La scelta del legislatore di promulgare un "Codice" concretizza, anche dal punto di vista della tecnica legislativa, il carattere istituzionale e ordinamentale che va riconosciuto al nuovo apparato normativo. Tra lo "Stato" e il "mercato", con le loro estese e molteplici forme di regolamentazione, il "Terzo settore" non si insinua più come un acquitrinoso insieme di leggi speciali non ben coordinate, ma come un nuovo e ben definito spazio istitu-

zionale, legittimato e retto da una legge di livello primario, un "Codice", appunto. Un territorio nuovo si è creato. Là dove sino ad oggi si erano mossi nell'esplorazione soprattutto economisti e sociologi, che ne segnalavano l'emersione e la sempre maggiore rilevanza, e si era insediato qua e là qualche avamposto normativo, configurando nel complesso uno spazio aggregato perifericamente ad ambedue i grandi spazi istituzionali – quello pubblico e quello privato – e di conseguenza attraversato dal non ben decifrabile confine tra i due, è intervenuta in forma costituente la forza della legislazione positiva. Il Terzo settore ha ricevuto pari riconoscimento e si trova oggi a vedere definiti, secondo quanto disposto da vari articoli del Codice, i propri confini tanto con l'area pubblica quanto con quella privata mercantile. Con l'articolo 55 viene poi regolato il nuovo sistema di rapporti con la Pubblica Amministrazione (PA) che scaturisce sia dalla nuova definizione dei confini, sia dalle caratteristiche specifiche dei soggetti che operano all'interno del nuovo spazio: gli Enti del Terzo settore.

UNA SCELTA CON RADICI PROFONDE

Per comprendere appieno la portata, credo epocale, del riassetto istituzionale determinatosi con la promulgazione del Codice e le conseguenze che possono determinarsi, soprattutto riguardo agli sviluppi futuri, vanno considerate innanzitutto le dinamiche remote, le linee di trasformazione profonde, che hanno portato sin qui. Due in particolare.

La prima ha visto nel corso degli ultimi decenni una straordinaria crescita e una profonda trasformazione dell'insieme dei soggetti oggi confluiti sotto l'unificante definizione di ETS, registrata dalle successive rilevazioni dell'Istat e da molteplici dati di ricerca. È pur vero che, come talvolta si osserva, una parte della progressione del Terzo settore registrata dai dati Istat potrebbe essere dovuta

[*] Leader storico della cooperazione sociale e del Terzo settore. Docente all'Università di Trento e direttore della rivista Impresa sociale. Assessore al welfare del Comune di Brescia.

all'affinamento delle tecniche di rilevazione, ma la serie storica rimane impressionante. In quarant'anni, dal 1980 al 2010, le organizzazioni rilevate dall'Istat sono passate da 57.000 a 301.000 (+ 530%) e gli addetti da 165.000 a 680.000 (+ 410%). E lo sviluppo non accenna a interrompersi, come risulta dai dati del Censimento permanente recentemente presentati sempre dall'Istat, che rilevano al 31 dicembre 2015 336.000 enti e 780.000 addetti, con una crescita rispettivamente del +11,6% e del +15,8% rispetto al 2011. La colonizzazione di un sempre più rilevante spazio sociale ed economico da parte degli ETS è sotto gli occhi di tutti, anche se non completamente percepita. Raramente le persone hanno infatti la consapevolezza di come una parte rilevante dei soggetti con i quali entrano in contatto nel corso della vita quotidiana, siano Enti del Terzo settore. Riguardo a ciò l'obbligo di denominazione e l'istituzione del Registro unico previsti dal Codice, aiuteranno sicuramente a costruire una maggiore consapevolezza diffusa.

Non solo di crescita s'è trattato, ma anche di ampliamento degli spazi operativi, fenomeno in buona misura connesso alla prepotente irruzione della dimensione economico-commerciale. L'impresa sociale, in particolare nella forma pilota della cooperazione sociale, ma non solo, ha conquistato al Terzo settore spazi operativi un tempo non considerati. Il lungo elenco delle attività, contenuto nell'art. 5 del Codice, dà conto, più di qualsiasi altra considerazione, degli esiti della dinamica espansiva che ha caratterizzato il Terzo settore. La sostanziale coincidenza di tali attività con quelle definite dal decreto sull'impresa sociale conferma inoltre quanto sia stato e continui ad essere rilevante il contributo della componente "market" allo sviluppo del Terzo settore. Campi di attività, ma anche numeri: secondo quanto emerso dal Censimento del 2011 oltre il 66,3% degli occupati nel settore non profit opera nei 20.431 ETS (meno del 6% del totale delle organizzazioni censite) per i quali la componente commerciale delle entrate supera il 50% e che hanno almeno un addetto; inoltre gli enti di Terzo settore con lavoratori dipendenti crescono dal 2011 al 2015 di circa 14 mila unità, pari al 32%, crescita quasi tripla rispetto a quella della generalità degli enti di Terzo settore (Istat, *Censimento permanente delle Istituzioni non profit. Primi risultati*) pubblicato on line il 20 dicembre 2017.

Accanto alla crescita, all'espansione e alla diversificazione verso la dimensione imprenditoriale, vi è una seconda dinamica che va letta e considerata per meglio comprendere il processo legislativo e ipotizzarne, se possibile, gli esiti futuri. Si tratta della progressiva istituzionalizzazione del principio di sussidiarietà.

Sono note le radici nel pensiero e nel magistero cattolico dell'idea che l'individuo e le formazioni sociali intermedie, dove liberamente ciascuno sviluppa la propria cittadinanza nell'interesse della collettività, cominciando dalla famiglia, non possano né essere sostituite né esaurirsi nello Stato. Anzi da questo debbano essere riconosciute, promosse e sostenute, così da creare un sistema sociale ed economico in grado di garantire ad un tempo libertà e sostegno alle azioni con finalità e impatto sociale di tutti i cittadini. Altrettanto noto è che questo principio, nel suo profilo cosiddetto "orizzontale", cioè relativo al rapporto Stato-universo dei soggetti privati, è considerato presente sin dall'origine nella nostra Costituzione, grazie al riconoscimento delle diverse formazioni sociali intermedie presente in vari articoli. Però è con la riforma costituzionale del 2001 che esso diviene norma esplicita grazie al quarto comma dell'art. 118, in forza del quale "sulla base del principio di sussidiarietà" Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni sono tenuti a "favorire l'autonoma iniziativa di cittadini singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale". Quelle "Attività di interesse generale" minuziosamente dettagliate all'articolo 5 del Codice. Caratteristica dei processi legislativi costituzionali è di generare normalmente effetti solo col passare del tempo. Sia inducendo la rilettura delle leggi esistenti, sottoposte a una prova di resistenza circa la compatibilità col nuovo quadro costituzionale, sino all'eventuale giudizio della Corte costituzionale. Sia, più propriamente, con l'emanazione di leggi ordinarie attuative del dettato superiore. Per quanto concerne il comma 4 dell'art. 118 della Costituzione, il Codice del Terzo Settore costituisce probabilmente la prima legge ordinaria espressamente attuativa, come testimoniano i rinvii espliciti, in particolare quello dell'art. 1, che in parte ne ripete esattamente la formulazione e quello all'esordio del primo comma dell'art. 55.

È dunque in attuazione del principio di sussidiarietà che risultano costruiti sia l'impianto complessivo del Codice, sia la regolamentazione dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e ETS. Ed è questo riferimento che deve guidare la lettura, l'interpretazione e l'attuazione di quanto disposto in particolare dall'art. 55 in combinazione con gli altri articoli, soprattutto quelli del Titolo 1.

UNA FASE COSTITUENTE DA COMPLETARE

Il Codice giunge dunque come esito finale di diverse dinamiche trasformative che nel corso degli ultimi decen-

ni hanno attraversato la società, l'economia, le istituzioni. Non è esente da limiti e imperfezioni, anche marcate, ma va riconosciuto che, complessivamente, rappresenta un passo in avanti poderoso, che credo sia andato ben oltre le attese particolari di molte singole realtà che adesso con esso debbono fare i conti.

Proprio questa caratteristica "costituente" rappresenta la questione principale di questo momento. Essa infatti sfida una molteplicità di soggetti – tanto del Terzo settore, quanto nell'ambito pubblico o privato mercantile – ad assumere un approccio che vada al di là della semplice analisi delle varie disposizioni per – un po' gattopardescamente – adeguarsi cambiando il meno possibile.

Si tratta di prendere atto che una nuova stagione si è aperta, segnata da una profonda innovazione di carattere ordinamentale e istituzionale. Essa va interpretata con coraggio e lungimiranza, cercando di costruire una visione d'insieme intorno a cosa potrà essere il Terzo settore nelle trasformazioni dei prossimi anni, per poi muoversi di conseguenza anche riguardo alle scelte che i singoli enti sono chiamati a compiere.

In questa prospettiva risulta evidente quanto sia rilevante cercare di approfondire come, in modo coerente con il dettato normativo, ma anche con l'impostazione prospettica e innovativa del Codice, potranno configurarsi i rapporti tra gli ETS e i soggetti dell'area pubblica da una parte e del privato profit dall'altra.

Il Codice, con un insieme di definizioni e con la regolamentazione complessiva, ha perimetrato un'area con chiari e abbastanza robusti confini. L'effettività delle distinzioni e le modalità dei rapporti, alla prova dei fatti, dipenderanno in buona parte dalle volontà e dai comportamenti dei diversi soggetti protagonisti di questa fase. Andiamo dunque incontro a una fase di assestamento che potrà protrarsi anche per un periodo non breve: in modo in cui si assesterà nel tempo il rapporto tanto con l'area for profit quanto con l'area pubblica dipenderà da molti fattori, che in altra sede varrà la pena di esaminare e discutere.

Per questo è importante approfondire con attenzione lo specifico dettato normativo, ma al tempo stesso inquadrarlo nelle dinamiche complessive che attraversano e guidano l'evoluzione del Terzo settore. È quello che abbiamo fatto nella prima parte di questa riflessione, prima di affrontare il tema specifico del rapporto tra ETS e EEPP come configurato all'articolo 55 del Codice. Si tratta di considerazioni di sfondo che andranno tenute presenti e che spesso riemergeranno a guidare tutta la successiva trattazione.

L'ARTICOLO 55

Le particolarità da considerare riguardo a questo articolo iniziano dalla titolazione che recita "Coinvolgimento degli enti del Terzo settore", fissando il campo entro il quale si situa il disposto normativo. Quel termine "coinvolgimento" ci proietta entro l'ambito della cosiddetta "amministrazione condivisa", che ha iniziato in questi anni ad essere sempre più compresa e riconosciuta grazie soprattutto agli studi e all'azione di Gregorio Arena, che attraverso Labsus (www.labsus.org) ha promosso l'adozione di Regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni in oltre 130 comuni italiani. Ora, oltre a costituire una interessante e condivisibile costruzione dottrina, l'Amministrazione condivisa entra, a pieno titolo, nell'alveo del diritto positivo, grazie a questa disposizione che, oltre al titolo, propone anche nel dettato la novità di imporre agli EEPP un approccio attivo, promozionale e di condivisione nei confronti degli ETS.

Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 "Codice del Terzo Settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106"

Art. 55 – Coinvolgimento degli enti del Terzo settore

1. 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 di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, 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 co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona.

2. La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.

3. La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti

di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2.

4. Ai fini di cui al comma 3, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner.

Infatti, già nel primo comma è previsto che le Amministrazioni Pubbliche operino "assicurando il coinvolgimento attivo" degli ETS "nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'art. 5". È dunque chiaro che la condizione relativamente alle azioni amministrative richiamate – programmazione e organizzazione – rappresenta una modalità che le amministrazioni sono tenute ad "assicurare" e che deve realizzarsi in modo "attivo", costituendo pertanto un onere al quale gli EEPP non possono sottrarsi.

Si determina così in capo alla PA un vero e proprio obbligo di mettere in campo strumenti idonei a sostenere la capacità degli ETS di implicarsi nelle diverse forme di partecipazione attiva. Obbligo che, presumibilmente, risulterà esigibile dai destinatari – gli ETS – e pertanto suscettibile di eventuale tutela anche in sede giurisdizionale.

Un secondo elemento che non deve sfuggire è quale sia l'estensione del dettato normativo, riguardo tanto ai soggetti quanto alle attività.

Riguardo ai soggetti, il rinvio all'art. 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001 rende la norma applicabile alla totalità delle amministrazioni dello Stato, ivi comprese scuole di ogni ordine e grado, Istituti autonomi case popolari, enti strumentali, Camere di commercio, ecc. Ciò significa che non soltanto gli Enti locali, ma tutto l'apparato pubblico è tenuto ad applicare la normativa del Codice. E deve applicarla in tutti i settori di attività indicati all'art. 5. Cioè a un insieme molto esteso e multiforme di campi d'azione. Dunque non solo ai servizi sociali, ma anche a molte altre attività nelle quali la presenza e, in alcuni casi, la compresenza anche operativa di EEPP e ETS è molto diversificata e, talvolta, anche in trasformazione.

È immaginabile che la messa a regime di questa nuova normativa richiederà un congruo numero di anni e si svilupperà progressivamente attraverso specifiche esperienze, legate anche alla presenza e al ruolo che tradizionalmente gli EEPP svolgono in un determinato comparto. A titolo d'esempio, sarà diverso il dispiegarsi e l'asstarsi delle relazioni nell'ambito dell'agricoltura sociale rispetto a quello dei servizi sociali o dell'inserimento lavorativo.

La seconda parte del comma 1 dell'art. 55 disegna poi una "filiera" di strumenti per dare attuazione alle previsioni della prima parte, indicando come strumenti attuativi:

- i. la co-programmazione
- ii. la co-progettazione;
- iii. l'accreditamento.

Si tratta di strumenti la cui attivazione deve avvenire "nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona". Siamo quindi di fronte a procedimenti amministrativi da porre in essere nel rispetto della legge generale, nonché di eventuali specifiche normative settoriali, con un richiamo esplicito a quelle relative alla programmazione sociale di zona per la quale la previsione della co-progettazione già compare nel dettato della legge 328/2000.

Ai commi successivi dell'art. 55, coerentemente con l'art. 1 della legge 241/1990, vengono indicati i fini degli specifici procedimenti amministrativi sopra individuati. Fini che, sempre ai sensi dell'art. 1, legge 241/1990, dovranno essere perseguiti nel rispetto dei criteri generali di economicità, efficacia e pubblicità.

Esaminiamo dunque alla luce di questi principi gli specifici procedimenti.

La co-programmazione è finalizzata all'individuazione:

- dei bisogni da soddisfare;
- degli interventi necessari;
- delle modalità di realizzazione;
- delle risorse disponibili.

Siamo qui di fronte a un procedimento di carattere generale, che nell'ambito di un unico dispositivo concettuale dovrà poi trovare diverse modalità di attuazione in relazione ai diversi settori di attività previsti dall'art. 5, sempre e comunque tali da assicurare il coinvolgimento attivo degli ETS.

Non è facile ipotizzare qui la varietà di strumenti per procedere per i 26 settori di attività e nei vari ambiti, settoriali e territoriali, della PA all'attuazione di forme di co-programmazione. Si può al massimo provare og-

gi a formulare alcuni primi criteri di riferimento, che le prassi concrete potranno poi validare, correggere o smentire.

Riguardo ai bisogni da soddisfare va sottolineata l'importanza che avrà la condivisione delle informazioni da parte dei soggetti implicati. Informazioni generate dalla PA, ma apportate anche da ETS. Questi saranno chiamati anche a dare, attraverso idonee forme di consultazione, approfondimento e confronto, il loro contributo anche riguardo all'individuazione degli interventi e delle modalità di realizzazione. Una sfida non di poco conto perché comporterà per gli ETS la necessità di porsi in modo imparziale dal punto di vista degli interessi generali, proprio della PA.

Ma è riguardo soprattutto alla individuazione delle risorse che il dettato normativo potrebbe aprire approcci particolarmente innovativi. Il coinvolgimento attivo degli ETS non può infatti riguardare semplicemente l'individuazione delle risorse pubbliche, di per sé determinate attraverso procedure proprie della PA, ma deve permettere di individuare quali ulteriori apporti possono giungere da parte dell'area del Terzo settore e più in generale dal sistema privato delle famiglie e delle imprese. Questo tanto in termini economici quanto di lavoro volontario o di altre forme di partecipazione.

Complessivamente si tratta di immaginare nuove metodologie di lavoro, da realizzare anche attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie, in grado di integrare conoscenze, competenze e risorse per costruire visioni e programmi condivisi tra sfera pubblica e mondo del Terzo settore. Una sfida non semplice, ma ora legittimata e promossa da questo preciso dispositivo normativo. A valle delle previsioni sopra analizzate, il successivo comma 3 regola la co-progettazione, definendola come il procedimento finalizzato "alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento" nell'ambito di quanto definito in sede di co-programmazione.

Si tratta quindi di un'attività concettualmente e, in linea di massima, temporalmente successiva rispetto alla precedente. Richiede infatti un approccio più di dettaglio, con elementi operativi tali da rendere possibile la effettiva attuazione di interventi e servizi. In questa prospettiva va letta la "eventuale realizzazione" di quanto progettato, espressamente prevista dalla norma. La co-progettazione assume così la caratteristica di una concreta azione di intervento sociale, ambientale, culturale, ecc. realizzata grazie al coinvolgimento attivo degli ETS.

Anche in questo caso è immaginabile che la prassi at-

tuativa offrirà nel tempo una vasta gamma di concrete ipotesi di lavoro.

Qualche prima considerazione va però riservata al rapporto tra questa normativa e quella della legge 328/2000 e del d.P.C.M. 30 marzo 2001, anche perché espressamente richiamata al primo comma dell'art. 5.

Appare evidente la continuità di visione culturale e istituzionale tra i dispositivi della legge 328 e del CTS, tra i quali opera da cerniera, ma anche da punto di riferimento sovraordinato, la riforma costituzionale dell'art. 118, intervenuta, è bene ricordarlo, successivamente alla legge 328.

Il CTS offre oggi all'attività di programmazione sociale di zona un quadro di riferimento meglio definito riguardo:

- ai soggetti con i quali condividere il procedimento,
- ai principi, enunciati in apertura dell'art. 5,
- alle fasi distinte di co-programmazione e co-progettazione.

Un simile quadro normativo impone l'apertura di un imponente cantiere di lavoro. Si impongono la rilettura e la ridefinizione, a livello nazionale, ma soprattutto a opera dei legislatori regionali, del quadro normativo complessivo relativo ai servizi sociali territoriali, secondo una visione e il dettato del CTS e dell'art. 55 in particolare. E non a caso, quindi, mentre la co-progettazione basata sulla legge 328/2000 (in particolare sull'art. 7 del d.P.C.M. 30 marzo 2001 che la attua rispetto alle relazioni con il Terzo settore) – in assenza della previsione Costituzionale e dell'individuazione, ora, attraverso il Codice, del perimetro del Terzo settore – appariva legata ad una circostanza specifica, la sperimentale e l'innovatività degli interventi da mettere in campo, qui la co-progettazione diventa il modo ordinario e prevalente con cui una pubblica amministrazione si relaziona con il Terzo settore.

Al comma 4 vengono poi indicati i criteri a cui rifarsi nella costruzione di partenariati finalizzati a dare attuazione alle progettualità messe a punto sulla base del comma precedente.

Da un punto di vista procedurale, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene, anche mediante forme di accreditamento – e quindi di creazione di albi di ETS che desiderino prendere parte alla coprogrammazione, alla co-progettazione e alla gestione e che abbiamo in requisiti necessari per farlo –, nel rispetto dei principi di:

- a) trasparenza;
- b) imparzialità;
- c) partecipazione;
- d) parità di trattamento.

Inoltre, l'amministrazione procedente deve previamente definire:

- 1) gli obiettivi generali e specifici dell'intervento;
- 2) la durata e le caratteristiche essenziali dello stesso;
- 3) infine, i criteri e le modalità per l'individuazione degli enti partner.

Il primo punto da chiarire è l'estensione di questa previsione, in particolare rispetto al dettato dell'art. 179 e seg. del Codice dei contratti pubblici, che pure prevede forme di partenariato. A differenza della norma appena richiamata, applicabile in casi molto specifici, questa del Codice va considerata come previsione di carattere generale. Essa permette di ricondurre una molteplicità di relazioni tra PA e ETS a forme collaborative, superando la struttura del rapporto meramente sinallagmatico tipico del contratto di appalto.

Un secondo punto è dato dall'esplicito richiamo all'accreditamento come modalità per attivare i partenariati. Si tratta di un dettato in linea con quanto disposto al comma 1, dove la sequenza co-programmazione, co-progettazione, accreditamento è espressamente prevista. Credo vada letta innanzitutto come la (ri)legittimazione in termini generali delle modalità di accreditamento già molto diffuse e consolidate in vari e importanti ambiti di attività. Si pensi alla sanità e all'istruzione. Al medesimo tempo rappresenta una indicazione ad estendere anche agli altri ambiti di attività forme di accreditamento; ovviamente i contenuti delle procedure e degli standard di accreditamento nei diversi settori, dovranno essere configurati in modo coerente con le caratteristiche delle diverse attività e, soprattutto, interpretare adeguatamente la spinta verso assetti realmente partecipativi e di controllo diretto dei beneficiari introdotta dal Codice.

A tale ultimo proposito, va precisato che le forme di partenariato e accreditamento previste e regolate dalla normativa regionale vigente e dalle regolamentazioni degli enti territoriali, nell'esercizio delle proprie prerogative, andranno verificate e, se del caso, riconsiderate alla luce della più compiuta normativa del CTS.

UNA PROSPETTIVA DI LAVORO PER GLI EEPP: IL REGOLAMENTO DEI RAPPORTI CON IL TERZO SETTORE

Credo che la lettura analitica dell'art. 55 faccia percepire come i diversi e molteplici ambiti della PA interessati dalla riforma realizzata col Codice siano oggi chiamati ad aprire dei cantieri applicativi della riforma stessa. I principi e le modalità in essa previsti andran-

no infatti combinati con i diversi principi di carattere generale, pure richiamati dal Codice medesimo, al primo e al quarto comma dell'art. 55, che vanno letti anche in combinato disposto tra di loro. Il tutto reso coerente con le specifiche linee dell'azione amministrativa nei molteplici e diversificati ambiti di attività previsti all'art. 5.

In proposito, oltre al principio di sussidiarietà, sul quale ci si è già ampiamente soffermati in apertura, appare decisivo il richiamo al principio di autonomia organizzativa e regolamentare dei diversi soggetti della PA. Esso configura la possibilità per un ente di declinare i diversi strumenti previsti dal Codice a partire da un regolamento, deliberato dagli organi competenti, contenente gli indirizzi generali, i criteri ed i principi direttivi. Quanto questa prospettiva sia promettente è confermato dalla recente già citata esperienza dei "Regolamenti sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani". Introdotta per la prima volta dal Comune di Bologna, sulla spinta di una autorevole e originale scuola di pensiero nell'ambito del diritto amministrativo promossa da Labsus, questa forma di regolamentazione è stata, nel volgere di pochi anni, fatta propria da decine di amministrazioni locali e ha generato l'instaurarsi di migliaia di rapporti di partenariato locale (i "patti di collaborazione").

È ipotizzabile e auspicabile che analogo approccio venga fatto proprio dalle diverse Amministrazioni per quanto riguarda i diversi profili che devono presidiare le forme di relazione collaborativa fra PA ed ETS, analogamente a quanto avviene nelle distinte procedure di gara competitive, regolate dal Codice dei contratti pubblici. I richiami contenuti nell'art. 55, introducendo e riconoscendo, in termini generali, i nuovi strumenti, rendono dunque evidente che l'attuazione del Codice è favorita da una serie di atti e procedimenti relativi quanto meno a:

- principi generali e forme di evidenza pubblica;
- procedure e bandi di co-programmazione;
- procedure e bandi di co-progettazione;
- procedure e bandi per i partenariati e gli accreditamenti;
- attivazione e regolamentazione di sistemi di controllo e di valutazione.

Analogamente all'esperienza sopra citata, questo insieme di disposizioni potrà trovare collocazione in un "Regolamento generale dei rapporti con gli Enti del Terzo settore", adottabile dagli organi competenti; per quanto riguarda i Comuni, dal Consiglio comunale.

LA POSSIBILITÀ DI APPROCCI DIVERSI

Oggi, grazie al Codice, gli EEPP si trovano dunque ad avere a disposizione una più ampia gamma di strumenti per approcciare e sviluppare le politiche relative alle diverse aree di attività entro le quali la loro azione si esplica in integrazione con quella degli ETS. Questo dato appare particolarmente rilevante per il settore dei servizi sociali dove tradizionalmente la presenza degli ETS è molto estesa e, in molti casi, insostituibile. Per questo motivo le conclusioni di questa nota saranno dedicate ad una riflessione specifica su questo ambito; sapendo peraltro che considerazioni per certi versi analoghe sono proponibili anche riguardo ad altre aree di attività.

Per quanto riguarda i servizi sociali, la novità del CTS è quella di rendere effettivamente possibile per la PA e in particolare agli Enti Locali, singoli o associati, di decidere se, nel proprio territorio, applicare nella prassi amministrativa il principio di sussidiarietà, definendo i limiti e le caratteristiche di tale opzione. Si tratta di una scelta di carattere politico che, sino ad oggi, risultava difficile da compiere perché, pur legittimata sul piano costituzionale, non prevedeva coerenti e completi dispositivi attuativi.

Si tratta altresì di una scelta fondata su una visione molto precisa dell'intervento pubblico volto a promuovere e sostenere l'autonoma azione del privato sociale nella produzione e allocazione dei servizi. Approccio diverso da quello fondato su un'altra, più tradizionale e consolidata visione, che vede nell'ente pubblico il titolare della funzione di erogare ai cittadini quegli stessi servizi di welfare. Si tratta di approcci ambedue legittimi nel nostro ordinamento, pur essendo tra loro alternativi e, finalmente, ambedue in grado di essere tradotti in modo coerente e compiuto nell'azione amministrativa in ragione della disponibilità sul piano applicativo di due diversi strumenti normativi di pari livello: il Codice del Terzo Settore e il Codice dei contratti pubblici.

Ci aiuta in questa analisi il confronto tra gli articoli 1 delle due leggi che ne definiscono gli oggetti.

Mentre il Codice dei contratti recita: "Il presente codice disciplina i contratti di appalto e di concessione (...) aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, forniture, lavoro e opere", il CTS ha per oggetto "Il fine di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli (...) di coesione e protezione sociale". È evidente la diversità di visione e di azione che sottende ai due approcci. Nel primo caso l'azione pubblica, esercitata direttamente nei confronti dei cittadini, incorpora all'interno del proprio ambito operativo le capacità operative e realizzative dei soggetti privati. Nel secondo l'intervento pubblico si pone a sostegno dell'autonoma capacità del tessuto sociale organizzato in funzione di finalità di interesse generale e ne alimenta e indirizza la propensione a realizzare attività e servizi a favore dei cittadini.

In ambedue i casi viene esercitata la "funzione pubblica" nei suoi elementi di governo e di garanzia nei confronti di tutti i cittadini. Ma le modalità sono diverse quanto ad approccio, salvo poi rispettare, in ambedue i casi, come sopra abbiamo visto, i principi e i criteri di buona amministrazione.

A chi governa i diversi enti pubblici il compito di scegliere, con la consapevolezza che, rispetto al portafoglio complessivo dell'azione pubblica nel campo del welfare, può risultare non opportuna una scelta aprioristica di campo, ma di volta in volta è opportuno valutare contesti, possibilità e obiettivi e scegliere l'opzione più utile in quel momento.

Va peraltro considerato che l'alternatività delle opzioni non riguarda soltanto gli Enti Pubblici, ma anche gli ETS. Sta a loro decidere se essere e proporsi come subfornitori della PA e allora la strada della regolazione risulterà quella del Codice dei contratti pubblici. Oppure, come protagonisti attivi del perseguimento in forma organizzata del bene comune, e dunque incorporandone con grande attenzione e sapienza le diversità e la complessità, imboccare la strada, non meno rigorosa e trasparente, e – a parere di chi scrive – più attraente e proficua per il Paese, del Codice del Terzo Settore.