

NEWSLETTER CODICE DEL TERZO SETTORE

NUMERO 8

COSA
SIGNIFICA E
COSA
RAPPRESENTA IL
TERZO SETTORE

Sussidiarietà ed Enti
del Terzo Settore



Il terzo settore è quel complesso di istituzioni che all'interno del sistema economico si collocano tra lo Stato ed il mercato, ma non sono riconducibili né all'uno né all'altro; sono, di fatto, soggetti di natura privata ma volti alla produzione di beni e servizi a destinazione pubblica o collettiva (cooperative sociali, associazioni di promozione sociale, organizzazioni di volontariato, Organizzazioni non governative, ONLUS, ecc..).

Il **terzo settore** (TS) si differenzia dal **Primo settore**, lo Stato, che eroga beni e servizi pubblici, e dal **Secondo**, il **mercato o settore forprofit**, che produce beni privati; il TS va a colmare quell'area tra Stato e Mercato nella quale si offrono servizi, si scambiano beni relazionali, si forniscono risposte a bisogni personali o

a categorie deboli secondo approcci che non sono connotati dagli strumenti tipici del mercato, né da puro assistenzialismo. Nel terzo settore vi sono numerosi soggetti attivi anche come formazioni sociali intermedie.

Tra gli studiosi e gli analisti non prevale una linea comune su quali organizzazioni o gruppi rappresentino il terzo settore; alcuni di essi, ritengono che le organizzazioni di privato sociale (OPS), come le associazioni di volontariato, le APS, le associazioni di famiglie, le cooperative sociali di tipo A e/o B, le fondazioni, le banche etiche, siano reali rappresentanti del terzo settore.

Gli enti del terzo settore sono soggetti attivi della rete integrata degli interventi e servizi sociali, per il proprio ambito di com-

petenza e nell'ambito della programmazione nazionale, regionale e locale.

È opportuno ricordare che qualunque definizione si voglia utilizzare, il fenomeno studiato non si presta ad essere ricondotto a semplici e definitivi schemi trattandosi di una realtà sociale, economica e culturale in continua evoluzione.

La prima definizione di "Terzo Settore" si ritrova in Europa a partire dalla metà degli anni Settanta; fu usata per la prima volta nel 1978, in ambito comunitario, nel rapporto "Un progetto per l'Europa" assegnando al Terzo settore una posizione che lo separa concettualmente dallo Stato e dal Mercato, favorendo l'equiparazione dei tre settori a livello di società complessiva.

Il Terzo Settore è anche un fenomeno economico (e non solo un insieme di forme organizzative extra-economiche, come a volte sostenuto). Le organizzazioni del Terzo Settore contribuiscono al benessere della società apportando un contributo non inferiore, anche se di natura diversa, a quello di Stato e Mercato.

Le ricerche basate su questo concetto si sviluppano soprattutto a partire dagli anni della "crisi del welfare". Lo svantaggio dato al termine Terzo Settore sta nella tendenza a non rendere noti la sfera informale, il mondo associativo, la partecipazione civile che ha rappresentato la spinta per la nascita di organizzazioni all'interno del settore.

In Italia il termine si è diffuso verso la fine degli anni Ottanta e, anche se non tipico del nostro contesto culturale, ha convogliato su di sé l'interesse degli studiosi che si occupano delle organizzazioni non profit (ONP). Proprio il tema del non profit fu oggetto dei primi studi da parte degli economisti, volti a individuare classificazioni di questo fenomeno, a conferirgli una piena dignità nell'analisi economica e infine a studiarne il ruolo all'interno del sistema di Welfare. Contemporaneamente è stato formulato un approccio sociologico, e ulteriormente approfondito l'approccio economico. Entrambi utilizzano il termine TS per indicare pratiche e soggetti organizzativi di natura privata ma volti alla produzione di beni e servizi a valenza pubblica o collettiva.

Con l'approccio sociologico si evidenzia inoltre la valenza espressiva e l'orientamento altruistico delle relazioni che si instaurano all'interno del TS implicando un coinvolgimento personale degli associati, volontari e collaboratori.

Le indagini sociologiche mirano a individuare gli aspetti di natura motivazionale, culturale, valoriale ed etica dell'agire volontario nelle organizzazioni non profit.

L'approccio economico sottolinea la partecipazione alla determinazione del benessere collettivo distinta da quella offerta dal Mercato essendo priva di fini lucrativi.

Gli studi economici hanno anche indagato sul contributo dato dal TS all'economia del Paese, soprattutto in termini di servizi di cura e assistenza delle fasce deboli della popolazione. Si sono analizzati le fonti di finanziamento delle ONP ed i flussi economico-finanziari intercorrenti tra queste e gli enti pubblici.

Le Regioni e gli enti locali, secondo quanto previsto dalla specifica normativa vigente nelle singole materie, riconoscono ed agevolano il ruolo di tali organizzazioni, nonché quello degli enti religiosi riconosciuti dallo Stato, nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Il sistema nel suo complesso promuove e valorizza inoltre la partecipazione dei cittadini che in forme individuali, familiari o associative realizzano iniziative di solidarietà sociale senza scopo di lucro.

La legislazione italiana ha finora disciplinato alcuni aspetti del Terzo Settore ma non li ha definiti unitariamente dal punto di vista giuridico.

Esistono differenti definizioni attribuite al non profit riconducibili ai diversi ambiti disciplinari; tuttavia, studi recenti hanno evidenziato delle caratteristiche comuni che definiscono i criteri ai quali dovrebbe sottostare l'organizzazione operante nel TS:

- l'assenza di distribuzione dei profitti;
- l'avere natura giuridica privata;
- il disporre di un atto di costituzione formale oggetto di un contratto formalizzato o di un accordo esplicito fra gli aderenti;
- l'essere basata sull'autogoverno;
- il disporre di una quota di attività volontaria;
- l'essere un'organizzazione con una base democratica (elezione delle cariche in assemblea e partecipazione effettiva degli associati).

Come attestano i censimenti del 1999 e del 2001, l'ISTAT ha utilizzato solamente i primi due criteri citati mentre il requisito riguardante la base democratica è sancito da specifiche leggi nazionali.

Tutte le caratteristiche sopraelencate, tuttavia, non si possono considerare come elementi unici che costituiscono la definizione di Terzo Settore.

Esse tuttavia si ritrovano spesso come criteri cui fanno riferimento gli interventi legislativi, ma non sono ubiquitariamente presente in tutti gli enti del terzo settore.

Sussidiarietà ed Enti del Terzo Settore

L'articolo 6 del nuovo Codice dei contratti pubblici recepisce una storica sentenza della Corte costituzionale all'insegna della sussidiarietà.

È ormai convinzione diffusa che gli enti non lucrativi e del Terzo settore svolgano importanti attività di pubblica utilità soprattutto in ambiti quali l'educazione, l'assistenza e in certi casi la sanità, la difesa dell'ambiente e del patrimonio artistico, la promozione di attività culturali e per il tempo libero, la gestione di luoghi di aggregazione e tanti altri.

Tuttavia, la rigida normativa sugli appalti ha finora impedito che l'attività di questi enti fosse adeguatamente valorizzata dalla Pubblica amministrazione per l'interesse generale.

Il principio dell'uguaglianza tra realtà che concorrono all'appalto, in un regime di libera concorrenza, ha fatto sì che enti non lucrativi soccombessero nella competizione rispetto alle molto più attrezzate imprese profit. Oppure che vincessero appalti al massimo ribasso compromettendo la qualità del servizio o la possibilità di offrire contratti a dipendenti e collaboratori non precari e minimamente retribuiti.

L'articolo 6 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevede invece che le realtà non lucrative non siano solo entità a cui appaltare servizi in regime di concorrenza, ma partner della Pubblica amministrazione nel perseguimento del bene comune. Si legge infatti: "In attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di co-amministrazione..., fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con i privati, sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato. Gli affidamenti di tali attività agli enti non lucrativi avvengono nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, e non rientrano nel campo di applicazione del codice".

Negli artt. 56 e 57 il rapporto fra amministrazioni ed enti del TS è fondato infatti su istituti tradizionali come la convenzione e l'affidamento, in cui è l'amministrazione stessa ad assumere l'iniziativa di sottoscrivere con enti del TS convenzioni per lo svolgimento di attività o servizi sociali (art. 56), oppure ad affidare in convenzione ad enti del TS i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza. L'articolo recepisce la sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale, che ha sancito la coesistenza di due modelli organizzativi alternativi per l'affidamento dei servizi sociali, l'uno fondato sulla concorrenza, l'altro sulla solidarietà e sulla sussidiarietà orizzontale.

Il secondo tipo di affidamenti (diretti) riguarda in particolare i servizi sociali di interesse generale erogati dagli enti del Terzo settore (ETS) e non rappresenta una

deroga, da interpretare restrittivamente, al modello generale basato sulla concorrenza, bensì uno schema a sua volta generale da coordinare con il primo.

Il fondamento costituzionale di un tale modello si ritrova nell'art. 118, comma 4 della Costituzione, in quanto costituisce attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale coinvolgendo la società civile nello svolgimento di funzioni amministrative, e nell'art. 2 della Costituzione, configurando uno strumento di attuazione dei doveri di solidarietà sociale necessari a realizzare il principio personalista su cui si fonda la nostra Costituzione.

Ciò che è importante sottolineare è che la nuova norma, recepisce e fa propri i contenuti degli articoli 55 e 57 del codice del Terzo settore individuando uno spazio basato sulla sussidiarietà.

Più precisamente, viene introdotto un parallelismo tra concorrenza e sussidiarietà orizzontale, superando la tendenza a far prevalere la prima sugli altri valori sanciti dalla Costituzione. Il modello proposto intende quindi apportare benefici alla collettività in termini di efficacia, efficienza e qualità dei servizi, promuovendo la capacità di intervento di quei soggetti che meglio esprimono queste caratteristiche.

La co-amministrazione pubblico-privato proposta non si basa infatti sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico.

Innovativo è anche il criterio suggerito per la scelta degli enti affidatari dei servizi. Si prevede che debbano essere scelti nel rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza ed effettività e sempre in base al principio del risultato. In altre parole, si esce da una logica puramente burocratica, ma spesso solo falsamente imparziale, per accettare il principio che si debba osservare la realtà e scegliere con motivazioni esplicite, chiare e trasparenti, quegli enti che hanno dimostrato e dimostrano di essere più capaci di svolgere i servizi.

È chiaro, inoltre, che l'applicazione della norma dipenderà dalla effettiva volontà dell'ente pubblico di investire energie nell'amministrazione condivisa (la sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale, infatti, parla di un "procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico", ovvero di obbligo reciproco).

E dipenderà soprattutto dalla capacità degli enti non lucrativi di saper dimostrare sul campo la loro particolare utilità al bene delle persone e al bene collettivo.